

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra správního práva a správní vědy

*Problémy zákona o svobodném přístupu
k informacím v aplikační praxi*

Mgr. Tomáš Jirovec

doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.

květen 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Poděkování

Děkuji doc. JUDr. Vladimíru Vopálkovi, CSc. za vedení práce, rodičům a přítelkyni za podporu a Michaelle Mackovičové za pomoc s překladem abstraktu.

Obsah

Úvod	6
1. Právo na informace a jeho ústavní zakotvení.....	9
1.1. Právo na informace v dokumentech mezinárodního práva	9
1.2. Ochrana práva na informace v rámci českého ústavního pořádku	14
1.2.1. Listina základních práv a svobod	14
1.2.2. Vymezení politických práv a charakteristika článku 17 Listiny	16
1.2.3. Ústavně zakotvené omezení svobody projevu a práva na informace.....	23
1.2.4. Povinnost poskytovat informace dle článku 17 odst. 5 Listiny	27
2. Zákon o svobodném přístupu k informacím.....	31
2.1. Počátky české legislativy dotýkající se komplexně práva na informace.....	31
2.2. Proces přijetí zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	34
2.3. Nejvýznamnější novely zákona.....	37
3. Základní instituty platné právní úpravy	45
3.1. Stručně k problematice aktivního poskytování informací.....	46
3.2. Obecně k hmotněprávním institutům zákona.....	49
3.3. Obecně k procesněprávním institutům zákona.....	52
4. Vybrané problémy zákona v aplikační praxi	55
4.1. Kdo je povinným subjektem podle informačního zákona.....	56
4.1.1. Státní orgány	58
4.1.2. Územní samosprávné celky a jejich orgány	63
4.1.3. Veřejné instituce.....	68
4.1.4. Procesní otázka spojená s určením nadřízeného orgánu	79
4.2. Hmotněprávní výjimky z poskytování informací.....	81
4.2.1. Informační zákon a ochrana osobních údajů.....	82
4.2.2. Ochrana obchodního tajemství.....	94
4.2.3. Stručně k výjimkám upraveným v § 11 InfZ	98
4.3. Problematika úhrad za poskytování informací.....	106
4.4. Problematika procesní části informačního zákona.....	113
4.4.1. Institut tzv. infostížnosti.....	114
4.4.2. Odvolání a soudní přezkum	117
4.5. Nástin uvažovaných legislativních změn	122

Závěr	127
Seznam pramenů a literatury	132
The Summary	141

Úvod

Vývoj moderní společnosti ukázal a stále ukazuje, že informační kapitál je základem pro efektivní fungování občanské společnosti v rámci demokratického právního státu. Informační deficit je pak základní cíl, jehož se snaží dosáhnout autoritativní či totalitní režimy, které prostřednictvím informační cenzury blokuje existenci relevantních informací ve společnosti a snižují tak na minimum veřejnou kontrolu věcí veřejných. Vybudování informačního monopolu je jedním ze základních prostředků k cestě za totalitou. Přístup k pravdivým informacím lze tak považovat za jedno ze základních dělících kritérií mezi společnostmi svobodnou a nesvobodnou. Toho si byli vědomi i tvůrci Všeobecné deklarace lidských práv vzniklé na půdě Organizace spojených národů v roce 1948, a proto zařadili právo na informace mezi základní politická práva. Byť má zmíněný dokument charakter pouze právně nezávazného textu, získal si značnou autoritu a veškeré další lidskoprávní dokumenty vznikající následně jak v Organizaci spojených národů, tak v Radě Evropy či Evropské unii, ideově vycházejí ze základů daných Všeobecnou deklarací lidských práv. Pro českou společnost, jež má dlouholetou zkušenost s komunistickým režimem, je problematika svobody projevu, tisku a práva na informace citlivou otázkou. I po dvaceti letech demokratického vývoje se Česká republika doposud nestala standardně fungující evropskou demokracií, o čemž mimo jiné svědčí také praktické problémy, se kterými se setkávají žadatelé o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který je obecným právním předpisem upravujícím hmotněprávní i procesněprávní aspekty poskytování informací a realizujícím v zákonné podobě ústavně zaručené právo na informace.

Předkládaný text se zaměřuje na aktuální problémy české právní úpravy v oblasti práva na informace, jako jednoho ze základních politických práv garantovaných na národní úrovni prostřednictvím Listiny základních práv a svobod, která byla vyhlášena ve formě usnesení předsednictva České národní rady číslo 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 a dle článku 3 Ústavy České republiky je součástí ústavního pořádku České republiky. Obecným právním předpisem upravujícím poskytování informací a další otázky s tím spojené je v současné době zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů. Tato norma, která je účinná již

třináctým rokem, prošla za dobu své existence několika dílčími novelami a jednou novelou zcela zásadního charakteru. V době zpracování této diplomové práce je ve vládě připravována další podstatná novela předmětného zákona.

Práce se ve své úvodní kapitole zaměří především na obecnější problematiku práva na informace, jako základního politického práva, a bude se tak pohybovat především na poli ústavního práva a práva mezinárodního, neboť národní ústavní úprava svobody projevu a práva na informace, jež tvoří nedílný celek, vychází z ideového základu, který je vymezen nejvýznamnějšími dokumenty v oblasti ochrany lidských práv, které vznikaly v průběhu druhé poloviny 20. století a to především v rámci Organizace spojených národů a Rady Evropy. Právě Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která je dílem Rady Evropy, obsahuje možnost soudní ochrany, která je poskytována Evropským soudem pro lidská práva a právě jeho rozhodovací činnost výrazně napomáhá i národním soudům smluvních států při řešení lidskoprávní problematiky. Proto bude v rámci první kapitoly nastíněna úprava svobody projevu a práva na informace v mezinárodních právních dokumentech, na což naváže pasáž zabývající se národní úpravou představovanou na ústavní úrovni článkem 17 Listiny základních práv a svobod.

Hlavní část práce se týká samotného zákona o svobodném přístupu k informacím, který je zařazován do materie správního práva. Tento zákon byl přijat 11. května 1999 a v účinnost vstoupil 1. ledna roku 2000. Tento právní předpis představuje základní hmotněprávní i procesněprávní nástroj pro pasivní i aktivní poskytování informací a slouží zejména aktivním občanům, novinářům či neziskovým organizacím pro získávání informací od povinných subjektů, čímž napomáhá realizaci jedné ze stěžejních funkcí občanské společnosti, kterou je veřejná kontrola správy věcí veřejných. Za více než dvanáct let, co je zákon o svobodném přístupu k informacím aplikován, se objevilo několik problematických oblastí, na jejichž rozbor se text zaměřuje. Jedná se zejména o problematiku povinných subjektů, hmotněprávních výluk při poskytování informací, provázání předmětného právního předpisu se správním řádem nebo úprava úhrad za poskytnutí informace. Rozbor výše naznačených vybraných problémových oblastí současné právní úpravy je hlavním předmětem předkládaného textu. V závěru se autor pokouší nastínit úvahy o změnách, které by precizovaly stávající právní úpravu, jak ve vztahu k žadatelům o informace, tak

ve vztahu k poskytovatelům informací, a to v provázanosti s připravovanými legislativními změnami.

Autor při zpracování této práce vycházel z právního stavu a stavu judikatury platnému k datu 31. května 2012.

1. Právo na informace a jeho ústavní zakotvení

1.1. Právo na informace v dokumentech mezinárodního práva

Právo na informace je již od přijetí Všeobecné deklarace lidských práv¹ Valným shromážděním Organizace spojených národů² pevně zakotveno mezi základními politickými právy a má v lidskoprávních dokumentech úzkou spojitost se svobodou projevu, neboť se jedná o zásadní práva zaručující fungování demokratického systému. Toto základní lidské právo tedy není vyjádřeno jen v českém ústavním pořádku prostřednictvím článku 17 Listiny základních práv a svobod, ale má také mezinárodní dimenzi, která se projevuje v několika stěžejních lidskoprávních dokumentech, jež se staly ideovým základem i pro českou právní úpravu.

Ve Všeobecné deklaraci lidských práv je právo na informace zakotveno v článku 19, který zní: *„Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“*³ Přesto, že nelze z právního hlediska řadit Všeobecnou deklaraci lidských práv mezi právně závazné prameny mezinárodního práva, jedná se o dokument, který si získal v praxi značnou autoritu a v podstatě z jeho idejí vycházejí veškeré další, již právně závazné, dokumenty mezinárodního charakteru upravující oblast základních lidských práv a svobod.

Pro oblast politických práv je pak významným právně závazným dokumentem Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁴ z roku 1966. I v tomto

¹ Deklarace byla přijata na zasedání Valného shromáždění dne 10. prosince 1948. Od roku 1950 dodnes, je tento den celosvětově označován jako Mezinárodní den lidských práv.

² Organizace spojených národů (The United Nations, zkratky „UN“ nebo v češtině „OSN“) vznikla na základě ratifikace Charty Organizace spojených národů dne 24. října 1945 a je nejvýznamnější univerzální mezinárodní organizací, která zahrnuje v současné době 193 členských států. Jejím základním cílem je dbát na dodržování míru ve světě.

³ Text Všeobecné deklarace lidských práv je k nalezení např. na <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>

⁴ Pakt byl na půdě Organizace spojených národů vytvořen v roce 1966 a tehdejší Československá socialistická republika k němu přistoupila 7. října 1968, avšak ratifikační listina byla u depozitáře uložena až dne 23. prosince 1975. Text paktu byl následně publikován ve Sbírce zákonů jako vyhláška ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb. Samostatná Česká

dokumentu je právo na informace zařazeno pod článek 19, který je oproti Všeobecné deklaraci lidských práv podrobněji rozpracován a přináší i jisté meze uplatnění práva na informace. Právo na informace tak z tohoto pohledu není právem absolutním, ale jako většina ostatních základních práv (snad s výjimkou práva na život a svobody myšlení) má jeho uplatňování jisté limity. V článku 19 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech je právo na informace podřazeno pod svobodu projevu, což vyplývá z textace: „Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace...“⁵ Odstavec 3 předmětného článku pak stanoví určité podmínky pro aplikaci zmíněných omezujících zásahů do práva na informace. V článku 19 odst. 3 se výslovně uvádí: „Užívání práv uvedených v odstavci 2 tohoto článku s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Může proto podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná: a) k respektování práv nebo pověstí jiných; b) k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.“

Pro ochranu základních lidských práv na evropském kontinentu představuje stěžejní dokument Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁶, která byla vypracována v rámci Rady Evropy⁷ roku 1950. Úmluva je významná i z toho hlediska, že na její dodržování dohlíží speciálně založená soudní instituce v podobě Evropského soudu pro lidská práva, jehož nalézací činnost představuje mimo jiné významnou interpretační pomůcku pro výklad institutů Úmluvy. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva hojně cituje i český Ústavní soud. Stejně jako u Mezinárodního paktu o občanských a politických právech jej Úmluva chápe jako součást práva na svobodu

republika, vzniklá rozdělením federálního státu na dva státy samostatné k 1. lednu 1993, sukcedovala do všech mezinárodních závazků své předchůdkyně. Úplný text Paktu je k nalezení např. na <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rp/dokumenty/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politicky-pravech-a-mezinarodni-pakt-o-hospodarskych--socialnich-a-kulturnich-pravech-19852/>.

⁵ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 19.

⁶ Úmluva byla v tehdejší České a Slovenské Federativní republice vyhlášena jako sdělení federálního ministra zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

⁷ Rada Evropy (Council of Europe) je univerzální mezinárodní organizací a je nutno jí odlišovat od Evropské rady či Rady Evropské unie, jež jsou vrcholnými orgány ve struktuře jiné mezivládní organizace, a to Evropské unie. Rada Evropy byla založena ve Štrasburku roku 1949 a v současné době sdružuje 47 evropských států (členskými státy není Bělorusko a Stát vatikánského Města). Hlavní cíli organizace je podporovat prohlubování demokratických principů v Evropě a podílet se na zlepšování lidských práv.

projevu, o čemž svědčí ustanovení článku 10 odst. 1 Úmluvy, jež zní: „Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice.“ Ve druhém odstavci citovaného článku nalezneme, obdobně jako v textu Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ustanovení, které umožňuje za určitých podmínek omezit právo na svobodu projevu jak je vymezeno v prvním odstavci. Textace článku 10 odst. 2 Úmluvy zní: „Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“ Již z letmého porovnání omezujících ustanovení, jak jsou nastaveny v článku 10 odst. 2 Úmluvy a v článku 19 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, je zřejmé, že korektivy práva na svobodu projevu zmíněné v Úmluvě zahrnují širší množinu možností, jak může být právo na svobodu projevu, potažmo právo na informace omezeno. Toto ustanovení je častým předmětem zájmu Evropského soudu pro lidská práva⁸, a právě tento soud ve své nalézací činnosti vyvodil určité obecné principy, na základě kterých je přípustné svobodu projevu omezit. Tyto principy jsou velmi významné zejména pro informační činnost tisku a médií obecně, o čemž svědčí i to, že nejvýznamnější rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v této oblasti se týkaly právě svobody projevu novinářů, neboť ti jsou často v nalézací praxi soudů označováni jako *hlídací psi demokracie*, což svědčí o tom, že soudní orgány vnímají úlohu médií pro řádné fungování demokratického systému jako nezastupitelnou a hodnou zvlášť citlivé ochrany, jež se právě v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva nejvíce projevuje v kontextu interpretace článku 10 Úmluvy.

⁸ Prvním rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva v této oblasti je rozsudek v případě *Handyside* z roku 1976. K dalším významným rozhodnutím můžeme zařadit případ *The Sunday Times* z roku 1979, rozhodnutí v případě *Lingens* z roku 1986, případně rozhodnutí z roku 1991 ve věci *Oberschlick*. Další rozhodnutí již v podstatě navazují na výše zmíněné, jejichž závěry napomohly k vytvoření obecných principů, kterými Evropský soud poměruje zásahy do svobody projevu a zkoumá, zda nevybočily z mezí daných článkem 10 odst. 2 Úmluvy.

Soud přistupuje k výjimkám vyplývajícím z článku 10 odst. 2 Úmluvy poměrně restriktivně, neboť má za to, že je třeba využívat zúženého výkladu při jejich interpretaci, přičemž je třeba, aby státní orgán aplikující výjimku její nutnost přesvědčivě prokázal. „Adjektivum *nezbytné* uvedené v článku 10 odst. 2 Úmluvy předpokládá existenci naléhavé *sociální potřeby*. Smluvní státy mají určitý rozsah volné úvahy, avšak současně podléhají evropské kontrole, zahrnující jak zákony, tak i opatření k jejich aplikaci, a to i ta, která byla přijata nezávislými soudy. (Evropský) Soud je tak oprávněn vydat konečné rozhodnutí, zda jsou omezení slučitelná se svobodou projevu ve smyslu článku 10 Úmluvy. Úlohou Soudu při výkonu jeho kontrolní jurisdikce není zaujmout místo příslušných vnitrostátních orgánů, ale spíše na základě článku 10 Úmluvy revidovat jejich rozhodnutí vydaná na základě jejich oprávnění k volnému hodnocení. To však neznamená, že tato kontrola je omezena na konstatování, zda smluvní stát užil svého diskrečního práva rozumně a v dobré víře. Soud musí posoudit zásah, proti němuž směřuje stížnost, ve světle případu jako celku a určit, zda byl *přiměřený sledovanému účelu* a zda důvody uvedené vnitrostátními orgány na jeho ospravedlnění byly *relevantní a dostačující*“⁹ Z naznačeného je patrné, že Evropský soud pro lidská práva do jisté míry uznává úlohu právního uvážení národních orgánů, neboť je zřejmé, že např. morální hranice nemohou být ve všech smluvních státech Úmluvy stejné, což je dáno historickou zkušeností a společenskou situací v každé zemi a národní orgány tak mají v zásadě při vážení svých zásahů výhodnější postavení než může mít mezinárodní soudní orgán. Přesto je třeba brát v úvahu, že ideály vtělené do Úmluvy, by měly představovat jakýsi všeobecně vnímaný minimální diskurs, který je obecně přijímán a ani národní orgán nemůže jít svým zásahem pod tyto standardy ochrany lidských práv. Je právě rolí Evropského soudu pro lidská práva, aby tato možná omezení základních standardů ze strany státních orgánů monitoroval a v rámci své pravomoci přezkoumával.

Ani Evropská unie neponechává otázku ochrany základních lidských práv stranou. Přesto, že všechny státy Evropské unie jsou zároveň smluvními státy Úmluvy, vypracovala Evropská unie svůj vlastní dokument pro ochranu lidských práv. Stalo se tak v letech 1999 a 2000, kdy tzv. Konvent vypracoval text Charty základních práv

⁹ ČAPEK, J. (2010, s. 425).

Evropské unie.¹⁰ Na konci prvního desetiletí 21. století se text tohoto dokumentu, už jako Listina základních práv Evropské unie, stal součástí primárního práva Evropské unie.¹¹ Došlo k tomu na základě Lisabonské smlouvy, která změnila obsah Smlouvy o Evropské unii, která v novelizované podobě nabyla účinnosti k 1. prosinci 2009.¹² Na základě článku 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii je Listina základních práv a svobod ve znění ze dne 12. prosince 2007 uznávána Evropskou unií a má stejnou právní sílu jako základní smlouvy. Současně článek 6 stanoví, že Evropská unie přistoupí k Úmluvě o ochraně lidských práv a základní práva, která jsou součástí Úmluvy a která vyplývají z ústavních tradic členských států, tvoří obecné zásady práva Unie.¹³

Stejně jako všechny výše naznačené dokumenty, i Listina základních práv Evropské unie zařazuje do svého katalogu základních práv právo na svobodu projevu. Je obsaženo v článku 11, jenž je řazen do druhé hlavy, která nese označení *Svobody*. Text článku 11 Listiny základních práv Evropské unie se obsahově velmi podobá zejména článku 10 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ustanovení prvního odstavce článku 11 Listiny základních práv Evropské unie zní: *„Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.“* Druhý odstavec pak zdůrazňuje nutnost chránit svobodu slova

¹⁰ V době prací na textu Charty v rámci Konventu neměla Česká republika v tomto procesu žádného zástupce, což bylo pochopitelné, neboť k přistoupení České republiky došlo až o 4 roky později (k 1. květnu 2004).

¹¹ Protokolem č. 30 ke Smlouvě o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy si určité výjimky z aplikace Listiny základních práv Evropské unii vyhradilo Polsko a Velká Británie. Česká republika se, byť měli někteří vysocí ústavní činitelé k textu Lisabonské smlouvy a Listiny základních práv Evropské unie značné výhrady, k tomuto protokolu nepřipojila. Přesto příslib výjimky z aplikace Listiny základních práv Evropské unie Česká republika má. Vyplývá to ze závěrů Evropské rady konané ve dnech 29. a 30. října 2009. Na základě tohoto nezávazného dokumentu by tzv. český protokol měl být do primárního práva Evropské unie zapracován v rámci ratifikačního procesu při nejbližším rozšiřování Evropské unie, tedy pravděpodobně při přistoupení Chorvatska.

¹² Posledním ratifikujícím státem byla Česká republika. Prezident prof. Václav Klaus měl k textu Lisabonské smlouvy řadu výhrad a dlouho otálel s ratifikací i přes udělený parlamentní souhlas podle článku 39 odst. 4 ve spojení s článkem 10a Ústavy České republiky. Vztah Lisabonské smlouvy a ústavního pořádku České republiky byl dokonce dvakrát předmětem přezkumu Ústavního soudu. Druhý nálezný, který stejně jako první, konstatoval, že text Lisabonské smlouvy je v souladu s ústavním pořádkem České republiky byl vyhlášen 3. listopadu 2009 a v tento den také prezident republiky připojil svůj podpis. Ještě před tím si ovšem z obavy, že Listina základních práv Evropské unie prolomí tzv. Benešovy dekrety, nechal příslibit, že pro Českou republiku bude z Listiny platit výjimka.

¹³ Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, čl. 6.

zejména u médií, jako nejvýznamnějšího subjektu veřejné kontroly v demokratickém systému, když stanoví: „*Svoboda a pluralita sdělovacích prostředků musí být respektována.*“ Z tohoto ustanovení je zřejmé, že Evropská unie si svobodu sdělovacích prostředků cení velmi vysoko a je pro ni nepřipustné zavádění jakékoliv cenzury či státního monopolu v oblasti médií. Je třeba dále zmínit ustanovení článku 52 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie, ve kterém se upravuje vztah k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod, když se stanoví: „*Pokud tato listina obsahuje práva odpovídajícím právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.*“ Evropská unie tak dává najevo, že plně respektuje závaznost Úmluvy pro členské státy Evropské unie a chápe ji jako nepřekročitelný minimální standart dosažené úrovně ochrany. Listina základních práv Evropské unie tedy nemá ambice Úmluvu nahradit, ale jen ve specifických oblastech, které pro naplnění cílů evropské spolupráce považuje Evropská unie za důležité a jež mají odraz v základních právech a svobodách, standardy dané Úmluvou posouvá směrem k větší míře ochrany.

1.2. Ochrana práva na informace v rámci českého ústavního pořádku

1.2.1. Listina základních práv a svobod

Součástí ústavního pořádku České republiky je na základě článku 3 ve spojení s článkem 112 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)¹⁴ Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Listina byla uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., který byl přijat dne 9. ledna 1991. Měla tedy charakter ústavního zákona. V § 1 odst. 1 zmíněného ústavního zákona se uvádělo: „*Ústavní zákony, jiné zákony*

¹⁴ Zákon ze dne 16. prosince 1992 č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Článek 3 Ústavy zní: „*Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.*“ Článek 112 odst. 1 Ústavy obsahuje toto ustanovení: „*Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.*“

a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod.“ Přijetí Listiny ve formě ústavního zákona lze chápat jako do jisté míry ústavní revoluci, neboť se jedná o zásadní vyjádření odklonu od socialistického pojetí občanských práv a povinností, jež musí být v souladu s rozvojem a zájmy socialistické společnosti, směrem k přirozenoprávní koncepci charakteristické pro demokratický systém. Zmiňované ustanovení dokonce zakládalo určitý nadústavní význam Listiny, neboť zakládalo imperativ souladu všech ostatních předpisů ústavní a nižší právní síly s Listinou. Po zániku České a Slovenské Federativní republiky k 31. prosinci 1992 ovšem tento charakter pozbyla.¹⁵ „Ústavní zákon 23/1991 Sb. podle čl. 112 odst. 3 Ústavy ČR zůstal součástí českého právního řádu, ale má nadále jen sílu zákona. Z tohoto důvodu platí jeho ustanovení, pokud nebyla změněna či zrušena Ústavou ČR (nebo později jiným zákonem) a mohou tedy vedle jejích norem obstat.“¹⁶

Listina byla nově vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992. Vyhlášovací věta tohoto usnesení¹⁷ kopíruje uvozovací větu ústavního zákona 23/1991 Sb. Má ovšem pouze proklamativní charakter a jeví se z formálně právního hlediska zbytečnou. Usnesení České národní rady nemohlo nic změnit na postavení Listiny v rámci ústavního pořádku České republiky, ani na jejím označení jako ústavního zákona. „Pojem *pořádek* v češtině spíše vyjadřuje situaci, kdy jsou určitá pravidla dodržována. Přesnější než tento rusismus či germanismus by bylo použití termínu *řád*, který směřuje právě k vymezení určitého souboru pravidel, které pořádek zjednáávají, kdežto pořádek je výsledkem zjednávání. Ústavní soud ještě v prvních nálezech uváděl obrat ústavní řád a ústavní pořádek (Pl. ÚS 43/93) souběžně, nezbylo nakonec než tento pojem v terminologii akceptovat, byť vybočoval z dosud používané nomenklatury, jako byly pojmy – ústavní řád, právní pořádek, ústavní zřízení, právní režim.“¹⁸ Skutečnost, že Listina je součástí ústavního pořádku, je vyjádřena především v člancích 3 a 112 Ústavy, kde je postavena na roveň dalším

¹⁵ Srov. GRONSKÝ, J. (2007, s. 239).

¹⁶ PAVLÍČEK, V. a kol. (2002, s. 32).

¹⁷ „Předsednictvo České národní rady vyhláší Listinu základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky“.

¹⁸ FILIP, J. (2010, s. 321).

předpisům nejvyšší právní síly. Nadústavní charakter založený § 1 odst. 1 ústavního zákona 23/1999 Sb. tímto ztratila.

1.2.2. Vymezení politických práv a charakteristika článku 17 Listiny

I Listina dodržuje tradiční zařazení práva na svobodu projevu mezi politická práva, jejichž základním smyslem je zaručit zejména fyzickým osobám účast na správě věcí veřejných a to na celostátní i regionální úrovni. „Politická práva jsou bezprostředně spjata s řadou klíčových institutů moderního demokratického státu....Reálné využívání politických práv a svobod je tak nezbytným předpokladem svobodného a aktivního života jednotlivce ve společnosti.“¹⁹ Politická práva jsou v rámci Listiny zařazena do druhého oddílu II. hlavy, tedy článků 17 až 23. Imperativem pro uplatňování všech politických práv je ustanovení článku 22 Listiny, který představuje ústavní limit jak pro zákonodárce, tak pro ostatní subjekty, které uplatňují politická práva stanovená v Listině, když stanoví: „*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“ Zákonodárce tímto článkem konkretizoval pro oblast politických práv pravidla stanovená pro aplikaci všech základních lidských práv a svobod obsažených zejména v hlavě první Listiny a ve spojení s článkem 5 Ústavy²⁰ zvýraznil význam pluralitní demokracie, jako podstatné součásti materiálního jádra Ústavy vyjádřeného v článku 9 odst. 2 Ústavy²¹. Za povšimnutí stojí fakt, že zákonodárce pracuje v tomto oddíle Listiny převážně s pojmem *právo*, kdežto termín *svoboda* použil pouze jedenkrát, a to právě v článku 17 Listiny. „Intepretací se lze přiklonit k závěru, že pokud jde o svobodu projevu, zdůraznil zákonodárce svůj zvýšený zájem, na garantování autonomní sféry jednotlivce, nezbytném minimu zásahu státu v této oblasti, zatímco v ostatní materii upravené v oddíle druhém, váhu položil na roli státu při zajišťování podmínek a předpokladů nutných k realizaci zde uváděných politických práv.“²² Význam tohoto oddílu Listiny pro reálné fungování

¹⁹ PAVLÍČEK, V. a kol. (2004, s. 126).

²⁰ „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“

²¹ „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.*“

²² PAVLÍČEK, V. a kol. (2004, s. 128).

demokratického systému dosvědčuje skutečnost, že zákonodárce nezahrnul žádné z politických práv pod režim článku 41 odst. 1 Listiny²³ a lze je tedy realizovat bezprostředně²⁴. Je třeba ovšem zmínit fakt, že z hlediska právní jistoty má prakticky každé politické právo svou zákonnou koncovku (např. právo na informace právě v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), která konkretizuje podmínky realizace takového práva, neboť je třeba si uvědomit, že některá práva (např. právo sdružovací) je třeba uplatňovat pouze v součinnosti s jinými a pro úpravu vzájemných vztahů vznikajících při realizaci těchto práv je podrobnější zákonná úprava nezbytná. Zákonodárce musí samozřejmě při konkretizaci základních práv a svobod brát v úvahu míru ochrany dosaženou Listinou.

Z hlediska rozdělení těchto práv na absolutní, tedy neomezitelná, a relativní je třeba konstatovat, že v rámci tohoto oddílu je za absolutní právo chápáno pouze podílení se na správě věcí veřejných, které je obsaženo v článku 21 odst. 1 Listiny. Ostatní politická práva a svobody (svoboda projevu, právo na informace, právo petiční a sdružovací) lze charakterizovat jako práva relativní, což se projevuje tím, že je v rámci jednotlivých článků zakotvena možnost zákonného omezení výkonu těchto práv spolu s podmínkami, které musí být při takovém omezení respektovány a to navíc s ohledem na článek 4 odst. 3 a 4 Listiny²⁵. Obecně je u všech politických práv jejich omezení podmíněno zákonným zakotvením takového omezení a to jen jde-li o opatření *v demokratické společnosti nezbytné*. Vymezení zmíněného spojení není nikde legislativně definováno, jedná se o neurčitý právní pojem a rozhodnutí o tom, zda

²³ „Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“

²⁴ Určitou výjimku představuje článek 21 Listiny upravující volební právo. V odstavci 3 in fine se stanoví: „Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.“ Zákonodárce tak v rámci úpravy tohoto práva přímo odkazuje na zákonnou úpravu, což je pochopitelné a správné řešení, protože volební procedury, jejich systém, kvalita, transparentnost a možnost soudního přezkumu, jsou natolik složité a důležité instituty, že by nebylo možné a ani vhodné nechat uplatňování volebního práva pouze v rámci ústavního vymezení zakotveného v Listině. Podobně v článku 17 odst. 5 in fine odkazuje Listina na prováděcí předpis. V tomto případě se ovšem nejedná o zcela totožnou situaci s výše naznačeným, neboť zde se primárně cílí na konkretizaci povinnosti státních orgánů realizující zpřístupňování informací a nikoliv na podmínky uplatnění politického práva na informace, byť se jedná de facto o komplementární povinnost státu, aby tak umožnil realizaci práva na informace zakotveného v článku 17 odst. 1 Listiny.

²⁵ Článek 4 odst. 3 Listiny zní: „Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“ Textace článku 4 odst. 4 Listiny je pak následující: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

opatření splňuje tuto podmínku, vždy leží na úvaze konkrétního rozhodujícího státního orgánu a definitivně pak na soudních orgánech, které mají ústavně danou povinnost ochraňovat základní práva a svobody²⁶. Soud tak musí v každém konkrétním případě posuzovat, zda omezení politického práva nevybočuje z ústavně zaručených mantinelů. V jednotlivých člancích pak zákonodárce stanoví jednotlivé případy, pro jejichž ochranu je možno omezující opatření aplikovat. Jako hodnoty, které musí být chráněny vždy, a dovolují tak použití omezujících zásahů do zmíněných politických práv a svobod, chápe zákonodárce ochranu práv a svobod druhých a bezpečnost státu.

Není náhodou, že právo na svobodu projevu a právo na informace je zakotveno v článku 17 a tedy v pořadí tohoto oddílu Listiny na prvním místě. Svědčí to o důležitosti těchto dvou chráněných hodnot, která spolu úzce souvisí a vzájemně se podmiňují, neboť jsou nezbytným základem pro realizaci všech ostatních politických práv a rozvíjení existence člověka ve veřejném prostoru. I Ústavní soud České republiky dovedl určitou klíčovou pozici svobody projevu a práva na informace v hierarchii politických práv, když v jednom ze svých nálezů uvádí: *„Právo na svobodu projevu a právo na informaci jsou jedním z úhelných kamenů demokratického státu, neboť teprve svobodné informace a jejich výměna a svobodná diskuse činí z člověka občana demokratické země. Jsou to zejména tisk, rozhlas a televize, jež informace rozšiřují a zprostředkovávají; v této souvislosti má svoboda informací význam mimořádný.“*²⁷ Český zákonodárce zvolil poněkud odlišnou dikci zakotvení svobody projevu a práva na informace než výše zmíněné mezinárodněprávní dokumenty. Zatímco tyto vymezují právo na informace jako integrální součást svobody projevu a explicitně ho neoznačují jako právo samostatné, Listina hovoří v článku 17 odst. 1 o tom, že: *„Svoboda projevu a právo na informace se zaručují.“* Zákonodárce ovšem nešel cestou rozdělení svobody projevu a práva na informace do dvou článků, nebo alespoň do dvou odstavců v rámci jednoho článku, neboť si byl vědom velmi úzkého materiálního sepjetí a vzájemné podmíněnosti obou chráněných hodnot.

²⁶ Tato povinnost vyplývá přímo ze základních ustanovení Ústavy, když zákonodárce v článku 4 Ústavy stanovil: *„Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“* V článku 90 Ústavy pak zakotvuje hlavní poslání soudů, když stanoví: *„Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.“*

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98.

Svoboda projevu patří k historicky nejstarším svobodám, jež jsou garantovány předpisy nejvyšší právní síly. Jakékoliv pronásledování za veřejně projevované názory bylo již součástí Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, jež je zásadním dokumentem Velké francouzské revoluce. Svoboda projevu se od té doby stala stabilní součástí katalogů základních práv a svobod. Nebylo tomu jinak ani v české konstitucionalistické tradici. Dokonce se svoboda projevu dočkala svého ústavního zakotvení i v obou poválečných ústavách z let 1948 a 1960²⁸. V ústavě Československé socialistické republiky se v článku 28 odst. 1 uvádělo: „*V souladu se zájmy pracujícího lidu je všem občanům zaručena svoboda projevu ve všech oborech života společnosti, zejména také svoboda slova a tisku. Těchto svobod občané užívají jak v zájmu rozvoje své osobnosti a svého tvůrčího úsilí, tak k uplatňování své aktivní účasti na správě státu a na hospodářské a kulturní výstavbě země. K témuž cíli se zaručuje svoboda shromažďovací a svoboda pouličních průvodů a manifestací.*“ V období socialismu ovšem bylo uplatňování svobody projevu značně komplikováno a její ústavní zakotvení bylo pouze formální záležitostí. Oproti tomu právo na informace, nachází své zakotvení jako nezbytný doplněk svobody projevu později, zejména od druhé poloviny 20. století, kdy se dospělo k názoru, že bez dostatečné možnosti získávat informace, není možné ani odpovědné projevoování vlastních názorů ve veřejném sektoru, čímž by svoboda projevu postrádala na komplexnosti.

Svoboda projevu a právo na informace netvoří izolovaný neutrální celek vůči ostatním právům a svobodám zaručených Listinou. Je tomu právě naopak, veškerá práva a svobody tvoří funkční systém, soukolí, jež na sebe vzájemně působí a ovlivňuje se. Svoboda projevu je určitým projevem svobody myšlení, která je zaručena článkem 15 odst. 1 Listiny²⁹, do sféry politických práv, neboť je zřejmé, že každý projev je deklarováním vlastních myšlenek směrem k veřejnosti. Člověk, který si vlastní myšlenky vytváří, je zase buduje na základě vyhledaných a analyzovaných informací. Článek 17 odst. 1 Listiny je tedy určitým obecným vyjádřením, jež je konkretizováno v dalších ústavních souvislostech jinými články, jako je například svoboda projevoovat

²⁸ Srov. KLÍMA, K. a kol. (2009, s. 1095).

²⁹ „Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena. Každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání.“

veřejně svou víru podle článku 16 odst. 1 Listiny³⁰ nebo právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí garantovanému článkem 35 odst. 2 Listiny³¹. Je třeba upozornit, že svoboda projevu a právo na informace patří, stejně jako všechna základní lidská práva a svobody, k právům univerzálním, o čemž svědčí článek 3 odst. 1 Listiny, v němž se uvádí: „*Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*“ V kontextu k článku 17 je ovšem třeba zmínit, že přestože jsou zaručena všem bez rozdílu, což je vyjádřeno v konkretizaci těchto dvou politických práv obsažené v článku 17 odst. 2 Listiny³² vymezením oprávněného subjektu práva použitým termínem *každý*, tak určitá míra proměnlivosti ve vztahu ke konkrétním subjektům se zde objevuje. Dosvědčuje to jak judikatura českých soudů, tak judikatura Evropského soudu pro lidská práva, když zejména ve vztahu k novinářům, referujícím o politicky či jinak veřejně exponovaných osobách, je hranice svobody projevu ve vztahu k právům chránícím soukromí, rodinný život apod., jež jsou v Listině koncentrována do článku 10, posunuta za dodržení určitých podmínek (zejména musí být ze zprávy zřetelný veřejný zájem na jejím uvedení) ve prospěch svobody projevu. Ústavní soud k tomu v nálezu I. ÚS 367/ 03 uvádí následující: „*Lze obecně konstatovat, že osoby veřejně činné, tedy politici, veřejní činitelé, mediální hvězdy aj., musí akceptovat větší míru veřejné kritiky než jiní občané. Důvod tohoto principu je dvojitý. Jednak se tím podporuje veřejná diskuze o veřejných věcech a svobodné utváření názorů. Co největší bohatost diskuze o věcech veřejných by měla být státní mocí regulována jen v míře nezbytně nutné (srov. čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Současně tím stát akceptuje, že jeho mocenský zásah do svobody projevu, za účelem ochrany dobrého jména jiných občanů, by měl přijít subsidiárně, tedy pouze tehdy, pokud nelze škodu napravit jinak. Škodu lze napravit jinak než zásahem státu, např. užitím přípustných možností k oponování kontroverzních a zavádějících názorů. Tak lze často minimalizovat škodlivý následek sporných výroků*

³⁰ „Každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu.“

³¹ „Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“

³² „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice států.“

*mnohem efektivněji, než cestou soudního řízení.*³³ Obdobně pokračuje Ústavní soud v nálezu I. ÚS 453/03, kde se přiklání k názoru, že hlavním kritériem, které převažuje misky vah ve prospěch svobody projevu a práva na informace je veřejný zájem na určitých informacích a tvrdí: *„Věcí veřejnou jsou veškeré agendy státních institucí, jakož i činnost osob působících ve veřejném životě, tj. např. činnost politiků místních i celostátních, úředníků, soudců, advokátů, popř. kandidátů či čekatelů na tyto funkce; věci veřejnou je ovšem i umění včetně novinářských aktivit a showbyznysu a dále vše, co na sebe upoutává veřejnou pozornost. Tyto veřejné záležitosti, resp. veřejná činnost jednotlivých osob, mohou být veřejně posuzovány. Při kritice veřejné záležitosti vykonávané veřejně působícími osobami platí z hlediska ústavního presumpce, že jde o kritiku ústavně konformní. Jde o výraz demokratického principu, o výraz participace členů občanské společnosti na věcech veřejných.*³⁴

V článku 17 odst. 2 Listiny je konkretizován obsah politických práv zaručených v prvním odstavci. Právo na informace je tímto článkem vymezeno jako právo každého *„svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“* Díkce ustanovení tohoto odstavce do značné míry kopíruje výše zmíněné mezinárodní dokumenty, neboť se v něm svoboda projevu a právo na informace obsahově překrývá. Listina, stejně jako zmíněné dokumenty, nechápe právo na informace pouze jako právo být informován, tedy v pasivním slova smyslu, ale směřuje i k aktivní činnosti každého subjektu tohoto práva, která bude spočívat v právu právo informace svobodně vyhledávat a šířit. Zejména šíření informací je pak v podstatě totožné se svobodou projevu.

Článek 17 Listiny pracuje s pojmem *informace* ve dvou rovinách, a to ve smyslu informace *stricto sensu*, tedy ve smyslu znalosti, jako pravdivé informace a zároveň chápe *informaci* jako zprávu, která ale nemusí být vždy pravdivá, což znamená, že zpráva, která obsahuje určité sdělení, může být vlastně desinformací, nepravdou či klamavou informací. Odstavce 1 a 2 článku 17 tedy nespécifikují právo na informace zcela přesně, neboť jednou ho definují příliš široce (odst. 1), poté zas příliš úzce (odst. 2). V následujících odstavcích se zákonodárce soustředil na ono užší pojetí, tedy pojetí *informace* jako zprávy (médiu), která je určitým nositelem informací. Přesné

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 15. března 2005 ve věci sp. zn. I. ÚS 367/03.

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2005 ve věci sp. zn. I. ÚS 453/03.

teoretické vymezení *informace* je věcí složitou a Listina se o něj, jak řečeno výše, ani nepokouší a blíže *informaci* nevymezuje a pouze vypočítává jednotlivé komponenty práva na informace. Je ovšem třeba poznamenat, že tento výčet nemůže být chápán jako taxativní.³⁵ O legislativní definici se pokouší právě zákon o svobodném přístupu k informacím, který v § 3 odst. 3 vymezuje pro účely tohoto zákona *informaci* jako takovou, „*kteřá může být vždy znovu vyhledána a získána, zejména vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona.*“³⁶ Tato definice, jež byla do zákona převzata z evropského práva, se zaměřuje spíše na materiální povahu *informace*, tedy jakýkoliv zaznamenaný obsah na určitém nosiči.

Ve vztahu k zaručenému právu na vyhledávání informací je třeba krátce se zmínit o článku 10 odst. 3 Listiny, který zní: „*Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*“ Toto ustanovení hovoří o konkrétním druhu informací, na rozdíl od článku 17 Listiny, který má univerzální charakter a tedy hovoří o veškerých informacích. „Podstatný rozdíl mezi oběma ustanoveními je dále v tom, že článek 17 zaručuje každému právo na to, aby informace získával, článek 10 odst. 3 dovoluje naproti tomu, aby některé informace byly utajeny.“³⁷ Lze ho tedy chápat jako jedno z ústavně zakotvených omezení práva na informace, které je zařaditelné mezi výčet možných omezení vyplývajících z článku 17 odst. 4 Listiny.³⁸ Vztah zmíněných ustanovení zároveň implikuje charakter práva na informace jako práva v ryze politickém smyslu, byť upraveného velmi široce, neboť je zřejmé, že právo na informace není konstruováno pro uspokojení osobní zvědavosti, ale tak, aby zaručilo každému přístup k relevantním informacím potřebným pro zapojení se do veřejného života ve státě. Být článek 17 odst. 1 Listiny zaručuje právo na informace, tak není možné si jej vykládat tak, že toto právo působí neomezeně vůči všem. Stát zaručuje, že nebude vyhledávání, přijímání

³⁵ Srov. PAVLÍČEK, V. a kol. (2004, s. 181-182).

³⁶ Ustanovení § 3 odst. 3 zákona ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

³⁷ PAVLÍČEK, V. a kol. (2004, s. 180).

³⁸ Zákonné vyjádření vzájemného vztahu těchto dvou základních práv nalezneme v §8a zákona o svobodném přístupu k informacím odkazujícího na zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a na §§11 až 16 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

a rozšiřování informací bránit, s výjimkou omezení dle článku 17 odst. 4 Listiny, a zároveň bude nositele práva na informace chránit proti zásahům vůči uplatňování tohoto práva. Právo na informace není právem subjektivním, neodpovídá mu tedy povinnost ostatních subjektů informace poskytovat. Toto právo je veřejným právem, v nejširší míře je možné ho uplatňovat jen vůči vybraným subjektům, jimž je výše naznačená povinnost uložena v článku 17 odst. 5 Listiny.

1.2.3. Ústavně zakotvené omezení svobody projevu a práva na informace

Článek 17 odst. 4 Listiny³⁹ obsahuje základní pravidla, která musí být splněna, aby byla dodržena ústavnost omezujícího zásahu do svobody projevu a práva na informace. Listina zde navazuje na výše zmíněná ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a v podstatě kopíruje text Evropské úmluvy o ochraně základních lidských práv. Vymezení práva na informace, resp. jeho komponent v odst. 4 zcela nekoresponduje s výčtem v odst. 2. Zatímco Pavlíček se ve svém komentáři o této drobné odchylce nezmiňuje, Klíma k tomuto uvádí: „Byť je formulace odst. 2 odlišná, pokud jde o právo na informace, vztahují se pravidla pro omezení uvedená v tomto odstavci na všechny výše naznačené formy svobody projevu i práva na informace.“⁴⁰ Zákodárce z výčtu činností, jimiž charakterizuje právo na informace v odst. 2, vypustil pro účely odst. 4 *přijímání* informací. Autor této práce se domnívá, že zákonodárce tak učinil zcela záměrně, neboť oproti svobodě projevu a *vyhledávání* či *šíření* informací, které implikují určité projevy subjektů práv směrem ven, se v případě *přijímání* jedná o ryze niternou myšlenkovou aktivitu, která, podobně jako svoboda myšlení, má charakter absolutního práva, jež prakticky nelze nijak omezit.

Je třeba si uvědomit, že uplatňování práv a svobod zakotvených Listinou se v běžném životě dostává do konfliktu a je třeba stanovit pravidla, podle kterých bude v rámci jednotlivých případů kolize rozhodováno. Proto je nutné, aby tato pravidla byla rámcově obsažena už v samotném předpisu nejvyšší právní síly. Zároveň je třeba zdůraznit, že omezující zásahy musí být využívány pouze v případech, kdy je to účelné

³⁹ „Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“

⁴⁰ Klíma, K. (2009, s. 1101).

a není možné jiné rozumné řešení, což bývá odborně označováno jako princip proporcionality. Ústavní soud České republiky se k nutnosti zakotvení pravidel pro omezení základních lidských práv a svobod vyjádřil nesčetněkrát. V jednom z prvních nálezů ve věci sp. zn. Pl. ÚS 43/93 např. uvádí: „*Podmínkou pro uplatňování občanských práv je i zřetelné vedení hranice mezi svobodou, která je konstruktivním základem demokratické a kritické společnosti a svobodou, která směřuje k destrukci obecných lidských a demokratických hodnot. Proto demokratické státy uznávají i oprávněnost určitých omezení výkonu občanských a lidských práv a svobod. V povaze právního státu je však obsaženo také vědomí (utvrzené dlouhodobými zkušenostmi lidstva), že omezení občanských práv a svobod je neuralgickým bodem každé, byť i demokratické společnosti a že proto taková opatření je třeba minimalizovat a současně čelit pokušení státu a mocných jednotlivců v něm získat více moci, než nezbytně potřebují. Protože každý zákon obsahující příkazy a zákazy zasahuje do svobody jednotlivce a jeho základních práv, je třeba uvážít, zda a do jaké míry jsou příkazy zákona zřetelně a přesně definovány, ale také zda jsou svému účelu přiměřené, vhodné a potřebné.*“⁴¹

Listina tedy v článku 17 odst. 4 zakotvuje třístupňový test, který spočívá v tom, že každý zásah do svobody projevu a práva na informace musí mít oporu v zákoně. Což zároveň odpovídá obecné podmínce stanovené článkem 4 odst. 2 Listiny, ve kterém se uvádí: „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem.*“ Není tak možné zasahovat do základních lidských práv na základě podzákoného předpisu nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci, jež by neměly oporu v zákoně. Každé takové omezení by pak mělo být jasně a srozumitelně formulováno, aby byl dodržen princip právní jistoty. Ve výše citovaném nálezu Ústavní soud konstatuje: „*Náležitostí právního státu není však jen zásada zákonnosti, ale také příkaz právní určitosti zákonů jako předpoklad právní jistoty a prostředek k udržení důvěry společnosti vůči právnímu státu. V ústavním státě není totiž důležité jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat soudy, ale také, jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost.*“⁴² Dále musí jít

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

⁴² TAMTÉŽ

o opatření, které je *v demokratické společnosti nezbytné*⁴³ a sleduje dosažení legitimních cílů. Listina mezi legitimní cíle řadí ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Každé omezení musí být vykládáno restriktivně, což vyplývá z článku 4 odst. 4 věty první Listiny, kde se stanoví: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.*“ Zároveň je třeba jej aplikovat na všechny případy stejně, což vyplývá z článku 4 odst. 3 Listiny, kde se uvádí: „*Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.*“ Předmětné ustanovení opět cílí na požadavek zachování principu právní jistoty a předvídatelnosti správních⁴⁴ či soudních rozhodnutí.

Listina pak na několika místech sama omezuje svobodu projevu a právo na informace. Činí tak ve výše zmíněném článku 10 odst. 3, který poskytuje ochranu osobním údajům, nebo v článku 13 chránícím listovní tajemství a tajemství dopravovaných zpráv⁴⁵. Listina není jediným zdrojem ochrany různých druhů tajemství (např. lékařské tajemství, bankovní tajemství apod.), neboť řada zákonů v sobě zahrnuje jejich ochranu, což představuje také omezení svobody projevu a práva na informace, které se dá ovšem charakterizovat jako omezení nepřímé, neboť stanoví primárně povinnost mlčenlivosti konkrétním subjektům (lékařům, advokátům apod.), což implikuje fakt, že nikomu není bráněno, aby takové informace získával. Je však zakázáno předmětné informace podávat, jelikož povinnost chránit utajované skutečnosti má pouze ten, komu tuto povinnost právní předpis stanovil a nikoli ten, kdo se ji dozvěděl. Pokud je tedy získána informace, která má charakter tajemství, aniž by byla získána nezákonnou cestou (např. krádeží), je v souladu s článkem 17 Listiny, aby takové informace přijal a dokonce při respektování ústavních omezení (např. článek 10 odst. 3 Listiny) rozšiřoval.⁴⁶

⁴³ Evropský soud pro lidská práva chápe nezbytnost jako naléhavou společenskou potřebu (srov. např. rozhodnutí ve věci *Lingens*).

⁴⁴ K tomu zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v § 2 odst. 4 stanoví: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

⁴⁵ „*Nikdo nesmí porušit listovní tajemství ani tajemství jiných písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných poštou anebo jiným způsobem, s výjimkou případů a způsobem, které stanoví zákon. Stejně se zaručuje tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením.*“

⁴⁶ Srov. PAVLÍČEK, V. a kol. (2004, s. 184-185).

Velmi často dochází ke konfliktu svobody projevu a práva na informace s ochranou osobností, jejíž atributy jsou v Listině vtěleny do článku 10 a to převážně u veřejně angažovaných osob, které jsou středem zájmu médií⁴⁷. Ústavní soud v již výše citovaném nálezu I. ÚS 453/03, který řešil spor tehdejšího předsedy vlády České republiky a investigativního novináře, zkoumal, do jaké míry je difamující informace ještě uplatněním svobody projevu a práva na informace a kdy již jde o porušení ochrany osobnosti, zejména její cti. Ústavní soud vychází v tomto nálezu hojně s judikatury Evropského soudu pro lidská práva a uvádí následující: *„Dalším obecným pravidlem, které lze dovodit z evropské judikatury, je, že chce-li kdokoliv zveřejnit o jiné osobě informaci difamačního charakteru, nelze jeho počínání považovat za rozumné či legitimní, pokud neprokáže, že měl rozumné důvody pro spoléhání se na pravdivost difamační informace, kterou šířil, a dále pokud prokáže, že podnikl řádné dostupné kroky k ověření pravdivosti takové informace, a to v míře a intenzitě, v níž mu bylo ověření informace přístupné, a konečně, pokud sám neměl důvod nevěřit, že difamační informace je nepravdivá.“*⁴⁸ Navíc Ústavní soud stanoví deset kritérií, která je potřeba při vyvažování obou ústavně zaručených práv vyvažovat. Těmito kritérii jsou a) závažnost obvinění (čím závažnější obvinění je, tím více byla veřejnost dezinformována a difamovaná osoba poškozena, pokud tvrzení není pravdivé), b) povaha informace a uvážení, do jaké míry je předmětný problém záležitostí veřejného zájmu, c) zdroj informace (někteří šířitelé informace nemají přímou znalost o události, někteří mají vlastní důvody rozmělnit informaci anebo jsou placeni za své příběhy), d) vynaložené úsilí a konkrétní kroky k ověření pravdivosti informace, e) status informace (obvinění již může být předmětem vyšetřování, které vyžaduje ohledy, f) naléhavost záležitosti (zprávy jsou často komoditou podléhající rychlé zkázce), g) zda byl žádán komentář od stěžovatele (ten může mít informace, kterými jiní nedisponují nebo které nesdělili, oslovení stěžovatele nemusí být vždy nutné), h) zda médiu šířené sdělení obsahovalo podstatu události viděné očima stěžovatele, i) tón sdělení šířeného médiu (původce mediálně šířené informace může

⁴⁷ V posledním období roste počet případů, ve kterých jsou za uvedené difamující informace žalována bulvární periodika a poškození se domáhají náhrady nemajetkové újmy v penězích podle § 13 odst. 2 in fine zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2005 ve věci sp. zn. I. ÚS 453/03.

iniciovat diskusi nebo vyšetřování, nemusí prezentovat obvinění jako sdělování faktu, j) okolnosti zveřejnění včetně jeho načasování.

1.2.4. Povinnost poskytovat informace dle článku 17 odst. 5 Listiny

Státní moc garantuje všem fyzickým osobám dle článku 17 odst. 1 Listiny právo na informace, čímž deklaruje, že až na výjimky stanovené druhým odstavcem tohoto článku, nebude nikomu zasahovat do výkonu tohoto práva a zároveň zajistí ochranu těchto práv před neoprávněnými zásahy třetích subjektů. Jak bylo naznačeno výše, právo na informace zaručené článkem 17 odst. 1 Listiny je uplatnitelné bezprostředně. Je třeba si uvědomit, že až na výjimky tomuto právu neodpovídá povinnost jiných subjektů informace poskytovat. A takovouto výjimku představuje právě ustanovení článku 17 odst. 5 Listiny, ve kterém se stanoví: „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“ Díkce tohoto odstavce je vyjádřením převažujícího politického aspektu práva na informace. Stát si je vědom, že pro fungování demokracie představuje právo na informace základní politické právo. Pro zapojení lidu do veřejného života a pro jeho aktivní účast na správě věcí veřejných jsou informace týkající se veřejných záležitostí nezbytné. Právo na informace nalézá své primární uplatnění právě při kontrole veřejné moci, což představuje velkou část z množiny jeho využití v praxi. Zákodárce si toho byl vědom, a proto zařadil do článku 17 výše zmíněnou povinnost pro vyjmenované subjekty, aby přiměřeným způsobem poskytovaly informace o své činnosti. Tato povinnost v sobě zároveň obsahuje právo veřejnosti očekávat, že jí budou informace o činnosti orgánů veřejné moci poskytnuty a to bez toho, aby veřejnost byla nucena informace aktivně získávat (děje se tak přes zdroje oficiální, jako jsou např. úřední desky, které jsou v dnešní době povinně přístupné i prostředky umožňujícími dálkový přístup, tak prostřednictvím neoficiálních prostředků, jako jsou tisková sdělení v médiích nebo vyjádření tiskových mluvčích). Je třeba si uvědomit, že bez tohoto ústavního zakotvení by bylo právo na informace jen obtížně realizovatelné.

Listina váže povinnost poskytování informací ze strany státních orgánů a orgánů územních samosprávy na *přiměřený* způsob, který je v požitém kontextu třeba chápat

jako nastavení proporcionality mezi cílem a zvolenými prostředky, kdy tímto cílem by vždy měla být snaha transparentního jednání veřejné moci. Použití tohoto výrazu lze vztáhnout ke dvěma aspektům. Jednak k formě poskytování informací, a dále k obsahovému vymezení poskytované informace. Z prvního hlediska působí požadavek přiměřenosti jak ve vztahu k povinným, tedy k orgánům veřejné moci, tak ve vztahu k oprávněným, tedy fyzickým osobám. Poskytnutá informace by měla uspokojit legitimní cíl tazatele či osoby, která informaci vyhledává (např. na internetových stránkách orgánu), ale zároveň by měl být orgán veřejné moci ochráněn před excesivními či nereálnými požadavky např. „notorických“ tazatelů, aby nebyla informační povinnost úřadu překážkou pro řádný výkon ostatních povinností veřejné moci. Z obsahového hlediska sleduje požadavek přiměřenosti nutnost ochrany jiných ústavou chráněných hodnot (např. ochranu osobnosti, bezpečnost státu nebo ochranu mravnosti) a zároveň zaručuje, aby orgán veřejné moci nenastavil pravidla poskytování informací tak, aby fakticky vyloučil možnost přístupu k nim. Z tohoto obsahového hlediska tedy vyplývá, že proces poskytování informací by měl být poměřován s podmínkami stanovenými v článku 17 odst. 4 Listiny, neboť pokud je v tomto smyslu možno omezit právo na informace, tak není důvod, proč stejné podmínky neaplikovat i na proces povinného poskytování informací.⁴⁹

Druhá věta předmětného odstavce implikuje fakt, že vyjádřená povinnost orgánů veřejné moci nepůsobí bezprostředně, neboť nevyhrazuje zákonu jen provedení daného ústavního požadavku, ale zmocňuje zákonodárce, aby zákonem stanovil i podmínky realizace této povinnosti. Klíma ve svém komentáři k Ústavě a Listině uvádí, že Listina výslovně počítá s přijetím prováděcího zákona.⁵⁰ Naproti tomu Pavlíček připouští i volnější výklad, když uvádí: „Pro naplnění poslední věty komentovaného ustanovení se přitom nejeví nezbytné přijetí jednoho uceleného prováděcího zákona, který by tuto záležitost komplexně upravil. Porušením Listiny by jistě nebylo, pokud by povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat informace byla obsažena v různých právních normách, vždy však minimálně se silou zákona.“⁵¹ S tím se dá souhlasit, ovšem je zároveň nutné zdůraznit, že právní předpisy se silou zákona, jež jsou jednou z forem, z nichž je právo seznatelné pro jeho adresáty, by měly být srozumitelné

⁴⁹ Srov. KLÍMA, K. a kol. (2009, s. 1106).

⁵⁰ TAMTÉŽ.

⁵¹ PAVLÍČEK, V. a kol. (2004, s. 188).

pro širokou veřejnost, a proto by nebylo zcela vhodné, aby v této oblasti byla právní úprava roztržštěná, byť by požadavek zákonnosti a tím i ústavní konformity byl dodržen. Cestou ucelené právní úpravy se vydal i zákonodárce, když byl přijat zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“, v souvislosti s konkrétním ustanovením jen „InfZ“), který se tak stal obecným právním předpisem realizujícím právo na informace vyplývající z článku 17 odst. 1 ve spojení s článkem 17 odst. 5 Listiny. Přesto je třeba upozornit, že určitá roztržštěnost právní úpravy stále přetrvává, neboť v současnosti existuje ještě zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který je ve vztahu k informačnímu zákonu *lex specialis* a představuje zákonnou koncovku k článku 35 odst. 2 Listiny, ve kterém je zakotveno právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.⁵² Právo na informace je upraveno také v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), kde je v § 82 písm. b) a c) upraveno právo zastupitelů na informace.⁵³ Je třeba konstatovat, že zmíněná úprava v zákoně o obcích (a analogicky v zákoně o krajích a o hlavním městě Praze) je značně vágní a prakticky neaplikovatelná. Specifické požadavky pro poskytování informací dále můžeme nalézt v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), kde v §§ 8a až 8d je upravena oblast *Poskytování informací o trestním řízení a osobách na něm zúčastněných*. Už z tohoto výčtu je zřejmé, že byť lze informační zákon považovat za obecný prováděcí právní předpis k čl. 17 odst. 5 Listiny, tak není předpisem výlučným.

Česká republika se přijetím Listiny základních práv a svobod přihlásila k principům demokratického právního státu. Díkce článku 17 odst. 5 svědčí o tom, že v rámci správy věcí veřejných došlo ke změně koncepce, neboť bylo upuštěno od koncepce diskrétnosti správy a přešlo se k principu publicity správy, který by měl být naplňován maximální mírou otevřenosti a transparentnosti. Došlo tak ke změně základního právně-filozofického východiska v otázkách přístupu veřejnosti k informacím o činnosti veřejné správy a to tak, že v současné době mají v zásadě

⁵² Srov. ustanovení článku 35 odst. 2 Listiny.

⁵³ „Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo a) předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání, b) vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů, c) požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.“

všichni právní nárok na přístup ke všem informacím s výjimkou těch, které jsou speciálním zákonem taxativně a ze závažných důvodů vyloučeny, a to za dodržení ústavních podmínek obsažených zejména v článku 17 odst. 4 Listiny. Předešlá koncepce vycházela z filozofie přesně opačné, kdy občan měl právo na informace jen tehdy, stanovil-li tak právní předpis, nebo rozhodl-li tak správní orgán na základě své volné úvahy.⁵⁴ Tento přístup pak činil z rozhodování o věcech veřejných prakticky uzavřený, až tajný proces, do kterého neměla veřejnost možnost nějak výrazně zasahovat, což se jeví v podmínkách demokratického právního státu založeného na úctě k základním právům a svobodám jako neudržitelné. Přesto trvalo zákonodárcům řadu let, než bylo prosazeno přijetí dvou informačních zákonů, a to zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a informačního zákona. Tyto předpisy trpěly od počátku jistou nedotažeností a s ohledem na výše naznačené i nízkou slučitelností s právními předpisy pocházejícími z doby socialistického zákonodárství. S přijetím nových předpisů, zejména nového správního řádu⁵⁵, a některých novelizací informačního zákona se situace vylepšuje. Přesto zůstává v právní úpravě řada nejasných a problematických míst⁵⁶, z nichž se některým budou věnovat následující kapitoly této práce.

⁵⁴ Srov. KORBEL, F a kol. (2005, s. 19-20).

⁵⁵ Zákon ze dne 24. června 2004 č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵⁶ O problematičnosti současné právní úpravy v oblasti práva na informace svědčí i více jak tisíci stránkové druhé vydání poměrně kladně hodnoceného komentáře informačního zákona autorů Furka a Rothanzla, zvláště když si uvědomíme, že zákon čítá pouhých 20 paragrafů a měl by sloužit zejména angažované laické veřejnosti.

2. Zákon o svobodném přístupu k informacím

2.1. Počátky české legislativy dotýkající se komplexně práva na informace

Období od druhé poloviny 20. století je mimo jiné označováno jako informační věk, a proto naplňování ústavně garantovaného práva na informace ze strany veřejné moci tvoří klíčový prvek mezi občanem a veřejnou mocí. Není proto divu, že již poměrně dlouhou dobu mají zákony upravující tuto problematiku své místo v právních řádech demokratických zemí. Určitý primát v tomto ohledu drží Švédské království, které disponuje předmětnou úpravou již od 18. století. Hojněji se zákonná úprava práva na informace rozvinula až od druhé poloviny 20. století., např. ve Spojených státech amerických existuje zákon od roku 1966. V evropských zemích spadá rozkvět právní úpravy v této oblasti zejména do 90. let 20. století (např. v Nizozemsku v roce 1991, v Maďarsku v roce 1992 apod.).⁵⁷

V právním řádu samostatné České republiky, ani jejích předchůdkyň, nebyla otázka poskytování informací z hmotněprávního ani procesněprávního hlediska nikdy komplexně upravena. Snahu o novou právní úpravu této problematiky vyvolal článek 17 odst. 5 Listiny, který stanovil povinnost státních orgánů a orgánu územních samospráv poskytovat informace o své činnosti, přičemž odkazoval na zákon, který toto ustanovení provede a zároveň stanoví podmínky této ústavně zakotvené povinnosti. Do konce 90. let ale právní předpis, který by komplexně danou oblast upravoval, neexistoval. „Právní úprava poskytování informací tak byla tvořena mozaikou dílčích právních úprav, upravujících více či méně útržkovitým způsobem jednotlivé aspekty zpřístupňování informací v rámci konkrétních právních oblastí, a přímá realizace článku 17 Listiny neposkytovala v praxi dostatečnou právní jistotu a záruky naplnění jím garantovaného práva na informace.“⁵⁸ Přesto nelze tvrdit, že neexistence komplexní právní úpravy znamenala nenaplnění článku 17 odst. 5 Listiny, neboť je nutno jej vyložit širěji v tom smyslu, že zákonem toto ustanovení nemyslí explicitně zákon jediný, byť roztržitost a nedostatečnost úpravy nelze přehlížet. Ostatně soudy

⁵⁷ Srov. Senát Parlamentu České republiky. *Důvodová zpráva* ze dne 18. 6. 1998 k zákonu 106/1999 Sb. Dostupná např. z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=16&CT1=0>>.

⁵⁸ FUREK, A.; ROTHANZL, L. (2012, s. 20-21).

poskytovaly ochranu práva občana spočívající v povinnosti orgánů veřejné moci poskytovat informace o své činnosti plynoucí z článku 17 odst. 5 Listiny již před přijetím informačního zákona. Příkladem může být usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 28/96, kde Ústavní soud konstatoval, že právo na informace je nepochybně subjektivním právem každého a odmítnutí poskytnutí informace ze strany povinných orgánů (tedy státních orgánů a orgánů územních samospráv) je možné toliko ze zákonem stanovených důvodů.⁵⁹

Informační zákon nebyl prvním právním předpisem, který by se snažil systematicky upravit oblast poskytování informací. Paradoxně dříve, zřejmě pod vlivem přístupu České republiky k tzv. Aarhuské úmluvě⁶⁰, byl do českého právního řádu zařazen zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který představuje zákonnou koncovku článku 35 odst. 2 Listiny, který představuje zvláštní projev práva na informace. Někteří autoři mluví o tom, že předmětná norma je *lex specialis* ve vztahu k článku 17 Listiny. Obdobnou povahu má pak vůči informačnímu zákonu i zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Tento zákon nebyl vládním návrhem, ale návrhem poslaneckým. Byl přednesen jako sněmovní tisk č. 243 v rámci druhého volebního období poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a v účinnost vstoupil 1. července 1998. „Zákon upravil podmínky výkonu práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, jimiž disponují orgány státní správy, orgány územní samosprávy a jimi zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby, a dále zákon upravuje podmínky, za nichž jsou takové informace zpřístupňovány veřejnosti.“⁶¹ Oba zákony mají některá společná východiska, ale zároveň obsahují i řadu odlišností, čímž zbytečně komplikují

⁵⁹ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96.

⁶⁰ Celým názvem „Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí“. Smlouva byla sjednána 25. června 1998 v dánském městě Aarhus na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské ekonomické komise OSN. Za Českou republiku ji podepsal ministr životního prostředí Martin Bursík (tehdy byl členem přechodné vlády Josefa Tošovského, podruhé byl ministrem životního prostředí ve vládě Mirka Topolánka ve volebním období 2006 – 2010), ale ratifikační proces v České republice byl dokončen až v roce 2004, tedy v době, kdy již několik let existoval zákon 123/1998 Sb., který představuje naplnění závazků České republiky plynoucí jí z Aarhuské úmluvy. Dnes má Úmluva 40 signatářů, mezi nimiž převažují státy Evropské unie. Poskytování informací o stavu životního prostředí veřejnosti je jeden ze tří pilířů Úmluvy a představuje jeden z předpokladů trvale udržitelného rozvoje. Podle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu IV. ÚS 1791/07 nelze ustanovení Aarhuské úmluvy aplikovat přímo, neboť obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.

⁶¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. (2010, s. 242).

přístup občanů k informacím. Rozdílný je výčet povinných subjektů, neshodují se ani hmotněprávní výjimky z poskytování informací a procesní postupy používají rozdílné instituty (např. jsou odlišné lhůty pro poskytnutí informace nebo zákon č. 123/1998 Sb. zakotvuje fikci odmítavého rozhodnutí, když stanoví: „*Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít.*“⁶²). Ne všichni autoři tezi o charakteru zákona č. 123/1998 Sb. jako zákona speciálního přijímají beze zbytku. Pazderka např. píše: „Ačkoliv se vzhledem k ústavnímu zakotvení jeví, že mezi oběma předpisy panuje vztah *lex specialis – lex generalis*, text zákona již tak jednoznačný není. Vztahy mezi oběma předpisy jsou totiž upraveny a řešeny zcela nedostatečně a neuspokojivě, postrádají obecnou klauzuli, která by koexistenci pozitivně limitovala.“⁶³ Dále však připouští, že přeci jen informační zákon jisté prvky obecného předpisu vykazuje, což plyne z ustanovení § 2 odst. 3 InfZ. Nutno k tomu poznamenat, že ustanovení tohoto odstavce prošlo od publikace Pazderkova článku dvojí novelizací a jeho text byl upřesněn. Původně text ustanovení zněl: „*Zákon se nevztahuje na postup při poskytování informací povinnými subjekty, který je upraven zvláštními předpisy.*“⁶⁴ Takové řešení nebylo zrovna šťastné a vyvolávalo oprávněné pochybnosti, což vyjádřil např. právě Pazderka, když uvádí: „Interpretační problém může způsobovat pouze nepřiliš šťastná formulace, že se zákon nevztahuje *na postup* při poskytování informace. Zákonodárce zde měl pravděpodobně na mysli, že se zákon nevztahuje na poskytování informací, které je upraveno zvláštními předpisy.“⁶⁵ Tento zjevný nedostatek byl napraven zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, kdy spojení *na postup* bylo nahrazeno textem *na poskytování*. Velká novela informačního zákona provedená zákonem č. 61/2006 Sb. pak předmětné ustanovení ještě více zpřesnila, když současné znění obsahuje následující: „*Zákon se nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.*“ Přesto se *de lege ferenda* dá

⁶² Ustanovení § 9 odst. 3 ze dne 13. května 1998 č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁶³ PAZDERKA, S. (1999, s. 526).

⁶⁴ Ustanovení § 2 odst. 3 ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do 31. května 2000.

⁶⁵ PAZDERKA, S. (1999, s. 527).

uvažovat o budoucím sloučení obou právních předpisů do textu jednoho zákona, neboť současná dichotomie právní úpravy představuje zbytečné zatěžování žadatelů o informaci, který je v řadě případů postaven před otázkou, jaký režim použít.

2.2. Proces přijetí zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Od přijetí Listiny uplynulo šest let, než se zákonodárci rozhodli vypracovat návrh komplexního právního předpisu v oblasti poskytování informací. „Už samotná doba, která uplynula od přijetí Listiny základních práv a svobod, naznačovala, že proklamovanou demokratizaci veřejné správy ve směru jejího otevírání se veřejnosti zatím žádná vláda příliš nespěchala realizovat, což ještě podtrhoval fakt, že návrh zákona byl vypracován Senátem. Pro exekutivu, především veřejnou správu, byl tento zákon nechtěným dítětem, snad právě s vědomím, že ji nejvíce zatíží.“⁶⁶ Senátní návrh zákona byl vypracován skupinou senátorů, mezi kterými figuroval např. Petr Pithart nebo Michael Žantovský. Svůj návrh představili Senátu v únoru 1998 jako senátní tisk 1998/5⁶⁷ ještě pod názvem *Zákon o svobodě informací* a z textu důvodové zprávy je možno vyčíst základní cíle právní úpravy: „Navrhovaný zákon je obecnou právní normou, která zajišťuje právo veřejnosti na informace, které mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy, jakož i další subjekty, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech občanů a právnických osob. Tyto povinné subjekty jsou návrhem zákona zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné. Budou k tomu využívat jak tradičních prostředků zveřejňování informací, tak moderních prostředků šíření informací v elektronických sítích. Ostatní informace, které mají k dispozici, vydají povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby. Výjimkou z tohoto pravidla budou informace, jejichž poskytnutí návrh zákona výslovně vylučuje nebo v nutné míře omezuje.“⁶⁸ Návrh byl předložen

⁶⁶ MATES, P. (2008, s. 35).

⁶⁷ Text původního návrhu skupiny senátorů předložený jako senátní tisk 1998/5 je k dispozici na WWW: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=19682>>.

⁶⁸ Senát Parlamentu České republiky. *Důvodová zpráva* ze dne 18. 6. 1998 k zákonu 106/1999 Sb. Dostupná na WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=16&CT1=0>>.

k projednání deseti výborům, kde se ale nesetkal s příliš příznivou odezvou, když hned čtyři výbory návrh zamítly a ostatní předložily pozměňovací návrhy. Prvně byl návrh na plénu Senátu projednáván v dubnu 1998, ale jednání bylo odročeno na červnovou schůzi, kde byl ve znění pozměňovacích návrhů usnesením 1998/108 přijat jako senátní návrh zákona a předložen Poslanecké sněmovně k projednání. Do Poslanecké sněmovny byl návrh, už jako *Zákon o svobodném přístupu k informacím* (původní název byl zakomponován jako legislativní zkratka), zaslán 21. 7. 1998 jako tisk č. 16⁶⁹ a senátním zpravodajem byl určen Michael Žantovský. K vyjádření byl návrh povinně zaslán vládě, která s ním vyjádřila souhlas.

Je nutno poznamenat, že o textu zákona probíhala před jeho předložením diskuse trvající více než jeden rok a paralelně se senátním návrhem zákona byl Poslaneckou sněmovnou projednáván obsahově totožný poslanecký návrh zákona, na jehož textu se vedle zmíněných senátorů významně podílel tehdejší poslanec a dnešní představitel neziskové organizace Otevřete.cz Oldřich Kužílek a který byl již v květnu 1998 zaslán do Senátu. K tomuto je třeba dodat vysvětlující slova Michaela Žantovského, která pronesl na plénu Poslanecké sněmovny, když 16. října 1998 pronášel předkladatelskou řeč v rámci prvního čtení senátního návrhu zákona. Michael Žantovský uvedl: „11. června 1998 Senát neschválil poslanecký návrh zákona většinou dvou hlasů a vrátil návrh sněmovně s pozměňovacími návrhy, které měly formu komplexního pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru. Poslanecká sněmovna nemohla již tento vrácený návrh projednat vzhledem k nastávajícím volbám, a proto Senát o týden později 18. června přijal senátní návrh zákona o svobodě informací, přičemž do tohoto návrhu recipoval formou komplexního pozměňovacího návrhu všechny změny a úpravy, ke kterým došlo při projednávání v Poslanecké sněmovně v jejích výborech a připojil pouze komplexní návrh ústavně právního výboru, což je jediná oblast, kde se senátní návrh zákona od původního poslaneckého návrhu zákona liší. Zdůrazňuji tyto skutečnosti proto, aby bylo jasné, že i když formálně jde o senátní návrh zákona, neméně kus práce na něm vykonala Poslanecká sněmovna. Je to v podstatě návrh Poslanecké sněmovny, tak jak ho Senát obdržel, s několika drobnými změnami. Nechceme se hlásit k práci, na které měl podíl také někdo jiný, jmenovitě tato ctěná

⁶⁹ Text tisku č. 16 je dostupný na WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=16&ct1=0>>.

sněmovna.⁷⁰ Po prvním čtení rozhodla Poslanecká sněmovna o předložení návrhu k projednání výborům⁷¹ Poslanecké sněmovny, přičemž prodloužila lhůtu k projednání o 20 dnů. Už ze stenozáznamů z prvního čtení zákona je zřejmé, že návrh zákona nebyl přijímán jednoznačně a někteří vystupující poslanci vyjádřili své obavy z některých nedořešených otázek jako např. finanční zátěže na státní rozpočet, nesouladu s tehdy účinným správním řádem⁷² nebo konkurenčního vztahu k zákonu 123/1998 Sb.

Projednávání ve výborech nakonec trvalo téměř čtyři měsíce a návrh zákona se na plénu Poslanecké sněmovny projednával ve druhém čtení až 5. února 1999. Sněmovní výbory doporučily Poslanecké sněmovně návrh zákona přijmout, ovšem s celou řadou pozměňovacích návrhů, přičemž nejvíce těchto návrhů vzešlo od Ústavně právního výboru, který se navrženou normou zabýval nejdetailněji, o čemž svědčí např. to, že senátor Žantovský, coby zástupce navrhovatele, strávil ve výboru dva dny. O tom, jak složitě si návrh razil cestu legislativním procesem, svědčí i slova tehdejšího člena Ústavně právního výboru Zdeňka Jičínského, který na plénu 5. února 1999 poznamenal: „Už jsem to tady opakoval při první fázi projednávání tohoto návrhu, že nepovažuji za šťastné, že takovýto návrh vzniká z poslanecké iniciativy. Důvody, které jsem uváděl tehdy, nehodlám teď opakovat, jenom chci říci, že správnost tohoto mého názoru se potvrdila i při posledním jednání ústavně právního výboru, kde jsme opět, poměrně obtížně, shledávali dohodu při řešení řady složitých právních problémů, které by měly být vyřešeny již v samém návrhu zákona. Když říkám toto, tak zdaleka bych si nepřál, aby to bylo chápáno jako kritika navrhovatelů. Navrhovatelé udělali něco, co je důležité, proto, že vláda v té době svůj úkol, který měla splnit, nerealizovala. Toto měla být klasická vládní předloha, protože řada složitých otázek, jako je vztah řízení podle tohoto zákona k správnímu řádu, musí být řešena předem, nemohou být řešeny až v závěrečné fázi ve výboru toho či onoho orgánu parlamentu.“⁷³ Návrh byl nakonec po poměrně podrobné diskusi puštěn do třetího čtení, které se konalo 10. února 1999

⁷⁰ K nalezení na WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/005schuz/s005127.htm#r1>>.

⁷¹ Usnesením č. 61 přijatého v rámci 5. schůze konané dne 16. října 1998 byl návrh postoupen k projednání výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, ústavně právnímu výboru, petičnímu výboru a výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu.

⁷² Nestandardně působila lhůta 15 dní k poskytnutí informace, což byla lhůta o polovinu kratší než v zákoně 123/1998 Sb. i než lhůta ve správním právu obvyklá. Je nutno také zasadit návrh do časového kontextu, neboť v roce 1998 byl internet a informační technologie teprve na počátku svého vývoje a elektronická komunikace, která umožňuje lhůty výrazně zkrátit, se začala teprve rozvíjet.

⁷³ K nalezení na WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/009schuz/s009115.htm>>.

a byl schválen výraznou většinou.⁷⁴ Jako tisk č. 10⁷⁵ byl pak návrh zákona postoupen senátu 16. února 1999. Senát po projednání ve výborech⁷⁶ projednal návrh 11. března 1999 a vrátil normu s pozměňovacími návrhy zpět Poslanecké sněmovně⁷⁷. Sněmovna o vráceném návrhu rozhodovala 11. května 1999 na své 13. schůzi. Rozprava již nebyla nijak rozsáhlá a Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve znění senátního pozměňovacího návrhu.⁷⁸ Dne 13. května byl zákon postoupen k podpisu prezidentovi. Prezident Václav Havel zákon podepsal dne 27. května 1999. Zákon byl vyhlášen 8. června 1999 ve Sbírce zákonů v části 39 pod číslem 106/1999 Sb.⁷⁹ a vstoupil v účinnost od 1. ledna 2000.

2.3. Nejvýznamnější novely zákona

Za dobu své existence byl informační zákon novelizován celkem jedenáctkrát⁸⁰, což znamená průměrně jednu novelizaci ročně. Ve většině případů se ovšem jednalo o dílčí novelizace, které nijak razantně nezasáhly do konstrukce zákona.⁸¹ Přesto se objevilo několik zajímavých dílčích novel, které ovlivnily jednotlivé instituty zákona a jedna novela komplexní, která se dotkla prakticky každého jeho ustanovení.

⁷⁴ Ze 182 poslanců se pro přijetí návrhu zákona vyjádřilo 124 poslanců.

⁷⁵ Dostupný na WWW: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=2653>>.

⁷⁶ Organizační výbor stanovil garančním výborem Ústavně-právní výbor a přikázal tisk k projednání: Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, Výbor pro evropskou integraci, Výbor petiční, pro lidská práva, vědu, vzdělávání a kulturu. Ústavně právní výbor ve svém usnesení mimo jiné navrhl vypuštění legislativní zkratky z názvu zákona a ponechat pouze název „*O svobodném přístupu k informacím*“.

⁷⁷ Senát mimo jiné odstranil ustanovení, které bylo zapracováno na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu, a stanovilo, že v určitých věcech by o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace rozhodovalo zastupitelstvo obce. Což se jeví jako naprosto nereálné. Ve schváleném textu bylo toto svěřeno radě obce a v dnešní podobě již orgány obce do odvolacího procesu nijak nezasahují.

⁷⁸ Ze 172 přítomných poslanců hlasovalo pro přijetí zákona 111 poslanců.

⁷⁹ Přijaté znění zákona např. na WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=16&ct1=6>>.

⁸⁰ Novelizace byly provedeny těmito zákony: č. 101/2000 Sb.; č. 159/2000 Sb.; č. 39/2001 Sb.; č. 413/2005 Sb.; č. 61/2006 Sb.; č. 110/2007 Sb.; č. 32/2008 Sb.; č. 254/2008 Sb.; č. 274/2008 Sb.; č. 123/2010 Sb.; a č. 227/2009 Sb.

⁸¹ Např. novelizace provedená zákonem č. 254/2008 Sb. zněla: „*V § 11 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 159/2000 Sb. a zákona č. 61/2006 Sb., písmeno e) zní: „e) činnosti Ministerstva financí podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu nebo podle zákona o provádění mezinárodních sankcí.*“ Poznámka pod čarou č. 12a se zrušuje.“

První změna zákona přišla se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, kdy se zejména změnila dikce ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, která stanovila, že se informační zákon nebude aplikovat na poskytování informací podle jiných právních předpisů.⁸² Tato změna také postihla celý tehdejší § 8 InfZ⁸³, který se zabýval vztahem osobních údajů a práva na informace. Ustanovení tohoto paragrafu bylo bez náhrady zrušeno a v souvislosti s ustanovením § 2 odst. 3 InfZ musely povinné subjekty aplikovat při poskytování informací týkající se osobních údajů zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Zákonem č. 39/2001 Sb. byl poté změněn výčet povinných subjektů podle § 2 odst. 1 InfZ, když mezi tyto subjekty byly zařazeny *veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*. Tento zákon primárně novelizoval zákon o České televizi a byl projednáván ve stavu legislativní nouze v tzv. zkráceném jednání, což bylo způsobeno náhlým vyhrocením situace ve veřejnoprávním médiu na přelomu let 2000 a 2001, kdy se velká část zaměstnanců televize vzbouřila proti novému vedení a po určitý čas vysílala Česká televize paralelní vysílání. Do 24. ledna 2001 zněl § 2 odst. 3 InfZ takto: *„Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy.“*⁸⁴ Tato změna nebyla původně součástí vládního návrhu zákona, ale byla výsledkem pozměňovacího návrhu předloženého poslaneckým Výborem pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu. Z toho důvodu se není možné opřít ani o důvodovou zprávu. Nově se množina povinných subjektů rozšířila, a to o *veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*, což způsobilo nemalé interpretační potíže, neboť je

⁸² Viz s. 33.

⁸³ Do zmiňované novely znělo ustanovení § 8 následovně: *„(1) Informace, které vypovídají o osobnosti a soukromí fyzické osoby, zejména o jejím rasovém původu, národnosti, politických postojích a členství v politických stranách a hnutích, vztahu k náboženství, o její trestné činnosti, zdraví, sexuální životě a majetkových poměrech, povinný subjekt poskytne pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon, nebo s předchozím písemným souhlasem žijící dotčené osoby. Jestliže dotčená osoba nežije, lze informaci o ní poskytnout jen za předpokladu, že bude zachována její lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno její dobré jméno.*

(2) Písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy povinný subjekt poskytne jen za podmínek stanovených zvláštním zákonem.“

⁸⁴ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do 24. ledna 2001.

zřejmé, že zde došlo k rozšíření subjektů vymezených v článku 17 odst. 5 Listiny a právně závazný výklad tohoto pojmu musely dát až soudy.

Na první pohled drobnou novelou je změna vyvolaná nálezem Ústavního soudu publikovaným ve Sbírce zákonů pod číslem 123/2010 Sb. Nález se dotkl ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) InfZ, který představuje jednu z výjimek při poskytování informací, neboť zakazuje poskytovat informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou rozsudků. Do zrušovacího nálezu informační zákon tuto výjimku z výjimky zužoval pouze na rozsudky pravomocné⁸⁵, což právě Ústavní soud zrušil a soudy mají povinnost poskytovat veškeré rozsudky. Ústavní soud ve svém nálezu konstatoval: „*Napadená norma značí, že vždy (automaticky) - v případě existence zákona a legitimního cíle omezení základního práva jednotlivce na informace (na poskytnutí nepravomocného rozsudku), tedy hodnot citovaných v čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy - budou upřednostněny tyto hodnoty oproti základnímu právu jednotlivce na svobodu projevu ve formě práva na informace; napadená norma tedy v každém případě (a priori) základní právo jednotlivce prolamuje. Tím též (důsledně vzato) popírá notorietu, že ústavní hodnoty (včetně ústavních práv) jsou prima facie rovnocenné. Napadená norma tak z podmínky nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti v podstatě činí postulát nepřezkoumatelný, neboť její posouzení - se zřetelem na okolnosti konkrétního případu - důsledně vzato vylučuje.*“^{86,87} Tento nález byl poměrně pozitivně přijat i odbornou veřejností.⁸⁸ Navrhovatel ústavní stížnosti František Korbel⁸⁹ k tomu uvádí: „Zrušení příslušné části zákona o svobodném přístupu k informacím otevírá cestu i k poskytování nepravomocných rozsudků v průběhu soudního řízení. Tato změna může mít dalekosáhlé důsledky, neboť se jím justice více otevírá veřejnosti a veřejné kontrole. Informace o nepravomocných rozsudcích, které byly doposud spekulativní povahy, budou veřejně přístupné. To jistě ocení nejen široká veřejnost, ale zvláště zástupci hromadných sdělovacích prostředků a především odborná právní obec a jmenovitě

⁸⁵ Umožnění poskytovat pravomocné rozsudky zakotvila novela InfZ provedená zákonem č. 61/2006 Sb., konkrétně pozměňovací návrh poslance Zbyňka Novotného.

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2010 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

⁸⁷ K tomu je třeba poznamenat, že názor Ústavního soudu nebyl jednoznačný a hned sedm soudců uplatnilo právo odlišného stanoviska.

⁸⁸ Srov. např. KOLMAN, Petr. Právo na informace opět posílilo aneb Ústavní soud ČR řekl „ano“ souzení za bílého dne. *Právní rádce*. 2010, roč. 18, č. 5, s. 59. ISSN 1210-4817.

⁸⁹ V době psaní této práce působí na pozici náměstka ministra spravedlnosti.

advokáti. Obecná přístupnost a seznatelnost obsahu i nepravomocných rozsudků může být cenným zdrojem právní argumentace, včetně menšinových právních názorů, jakož i zdrojem dalších právně relevantních informací o soudním řízení (délka řízení, kvalita rozhodování, regionální rozdíly v soudní praxi, důvody pro dovolání aj.).⁹⁰ Na tomto místě je třeba připomenout, že zrušení absolutního vyjmutí nepravomocných rozsudků z textu zákona Ústavním soudem neznamená *a priori* absolutní povinnost nepravomocné rozsudky bez dalšího poskytovat. O tom svědčí i navazující rozhodnutí Ústavního soudu ve věci samé sp. zn. I. ÚS 1885/09⁹¹, kde se I. senát Ústavního soudu vyjádřil takto: „Z citovaných částí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10 tedy jednoznačně plyne, že nelze *a priori* vyloučit, že nepravomocný rozsudek nebude žadateli poskytnut, tedy že orgán (na který se obrátí jednotlivec s žádostí o poskytnutí nepravomocného rozsudku) bude muset zkoumat v každé jednotlivé věci (podle okolností konkrétního případu) naplnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva jednotlivce na poskytnutí rozsudku nepravomocného. Pokud dospěje k závěru o nezbytnosti omezení základního práva jednotlivce na poskytnutí nepravomocného rozsudku, bude povinen tento závěr řádně odůvodnit, a nebude povinen nepravomocný rozsudek žadateli poskytnout. Shora uvedené zdůrazňuje Ústavní soud nejen pro účely rozhodování o případu stěžovatele po tomto kasačním nálezu, ale i pro futuro obecně, neboť nejen některá média, ale i (minimálně) část odborné veřejnosti totiž vychází - a to mylně - z toho, že důsledkem nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10 je absolutní povinnost poskytnout žadateli nepravomocné rozsudky vždy (tedy poskytnout každý nepravomocný rozsudek, o nějž žadatel požádá). Opak je pravdou. Ústavní soud v citovaném nálezu uznal obecnou existenci legitimního cíle na omezení poskytnutí nepravomocného rozsudku v podobě veřejného zájmu na nezávislosti a nestrannosti soudní moci; poukázal toliko na nutnost zkoumat v každé jednotlivé věci (podle okolností konkrétního případu) naplnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva jednotlivce na poskytnutí rozsudku nepravomocného ve jménu legitimního cíle.“⁹² Stále je tedy

⁹⁰ KORBEL, F. (2010, s. 21).

⁹¹ Tedy v řízení o zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z něhož vzešla potřeba zkoumat ústavní konformitu předmětného ustanovení informačního zákona plénum Ústavního soudu.

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2010 ve věci sp. zn. I. ÚS 1885/09.

třeba, aby povinný subjekt, v tomto případě soudní orgán, posuzoval žádost o informaci v kontextu všech zákonných a ústavních překážek.⁹³

Zdaleka nejzásadnější novelou byla, v pořadí pátá, novela informačního zákona provedená zákonem ze dne 3. února 2006 č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)⁹⁴. Jednalo se o vládní předlohu, kterou vláda zaslala do Poslanecké sněmovny 25. května 2005 (předložena jako sněmovní tisk 991 ve čtvrtém volebním období)⁹⁵. Novelu schválili poslanci 14. října 2005, ale Senát ji vrátil s pozměňovacími návrhy. Senátní verzi ale Poslanecká sněmovna odmítla a setrvala na svém původním textu, který 3. února 2006 definitivně schválila. Tento zákon byl publikován v částce 26 Sbírky zákonů, která vyšla dne 8. března 2006. V této souvislosti je zajímavé, že zákonodárce stanovil datum účinnosti tohoto právního předpisu na 1. leden 2006, tedy více jak dva měsíce před tím, než byl vůbec publikován ve Sbírce zákonů. K tomuto pochybení se vyjádřil Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ve věci sp. zn. 4 Ans 5/2007 judikoval: „*Stanoví-li právo tvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné, a proto je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo. Nastane-li taková situace u právního předpisu, jenž se vyhláší ve Sbírce zákonů, použije se proto § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle kterého nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanovena účinnost pozdější.*“⁹⁶ Zákon tedy nabyl účinnosti 23. března 2006. Hlavním popudem pro předložení novely bylo přijetí evropské směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru⁹⁷, změny v právním řádu, především přijetí nových právních předpisů v oblasti správního práva v podobě zákona č. 120/2004 Sb., soudní řád správní a zákona

⁹³ Srov. např. MELENOVSKÝ, Radek. Ústavní soud odstranil paušální zákaz poskytování nepravomocných rozsudků. *Bulletin advokacie*. 2010, roč. 30, č. 9, s. 32-39. ISSN 1210-6348.

⁹⁴ Blíže k zákonu 61/2006 Sb. např. FADRŇÝ, Martin; KOUSAL, Michael. Přístup k informacím po letošní novele. *Právní fórum*. 2006, roč. 3, č. 5, s. 32-36. ISSN 1214-7966.

⁹⁵ Důvodová zpráva k dispozici na WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=991&ct1=0>>.

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008 ve věci sp. zn. 4 Ans 5/2007.

⁹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

č. 500/2004 Sb., správní řád a dosavadní zkušenosti při aplikaci informačního zákona. Změny se dotkly prakticky každého ustanovení informačního zákona a není hlavní tématem této práce všechny podrobně rozebírat, proto budou stručně nastíněny jen nejzásadnější změny.

Novela reaguje na rozvíjející se technologický pokrok a snahu po elektronizaci veřejné správy, čímž se zrychluje proces poskytování informací, což je výhodné pro žadatele a zároveň umožňuje menší zatížení povinných subjektů. Nově, v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném požití informací veřejného sektoru, definuje v ustanovení § 3 odst. 3 InfZ pojem *informace*, který do té doby, zřejmě z pocitu, že se jedná o pojem, jehož obsah je notoricky známý, legálně vymezen nebyl. Novela změnila i výčet povinných subjektů, když v § 2 odst. 1 InfZ odstranila dovětek *hospodařící s veřejnými prostředky* a tak se mezi povinné subjekty řadí *veřejné instituce* bez tohoto dovětku. Zpřesňuje se také ustanovení § 2 odst. 3 InfZ upravující vztah k jiným předpisům v oblasti práva na informace (viz výše). Opět se v zákoně upravuje hmotněprávní výjimka v oblasti poskytování osobních údajů v podobě §§ 8a a 8b InfZ, která nahrazuje ustanovení § 8 InfZ, který byl zrušen novelou provedenou zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Precizněji a v souladu s judikaturou byl upraven vztah práva na informace a obchodního tajemství v § 9 InfZ ve spojení s § 15 odst. 2 InfZ⁹⁸, což nutí povinné subjekty k řádnému odůvodnění odmítnutí informací poskytnout z důvodu existence obchodního tajemství⁹⁹. Zcela jinak byla vyřešena procesní stránka při nečinnosti či jiném chybném postupu při vyřizování žádosti o informace. Dosavadní fikce rozhodnutí o odmítnutí žádosti upravená v § 15 odst. 4 InfZ¹⁰⁰ byla zrušena a byl zaveden nový institut nazvaný *stížnost na postup při*

⁹⁸ „Pokud nebylo žádosti vyhověno z důvodů ochrany obchodního tajemství podle § 9 nebo ochrany práv třetích osob k předmětu práva autorského podle § 11 odst. 2 písm. c), musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, kdo vykonává právo k tomuto obchodnímu tajemství nebo kdo vykonává majetková práva k tomuto předmětu ochrany práva autorského, je-li tato osoba povinnému subjektu známa.“

⁹⁹ Obchodní tajemství vzniká *ex lege* kumulativním splněním konstitutivních prvků obchodního tajemství, jak je vyjmenovává zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Bohužel praxe povinných subjektů se i nadále často uchyluje k pouhému konstatování, že požadovaná informace je obchodním tajemstvím a žadatel je tak nucen podstoupit cestu ve správní a následně často soudní linii, kdy soudu deklaratorním rozhodnutím dá povinnému orgánu za pravdu, nebo rozhodnutí o odmítnutí zruší pro nesplnění zákonných podmínek.

¹⁰⁰ „Jestliže orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle § 15 odst. 1, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti.“

vyřizování žádosti o informace zakotvený v ustanovení § 16a InfZ. Došlo také k nové formulaci § 17 InfZ týkající se úhrady nákladů za poskytnutí informace. Byl zpřesněn proces vyžádání úhrady a krom nákladů spojených s poskytnutím informací (např. za tisknutí kopií, za CD nosič apod.) byla nově zapracována úhrada za tzv. *mimořádně rozsáhlé vyhledávání*.¹⁰¹ Poměrně inovativní změnou, která dopadá výrazně i na správní soudnictví, je nová formulace soudního přezkumu odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Původně ustanovení § 16 odst. 6 InfZ stručně stanovilo, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti je přezkoumatelné soudem. Nově se textace § 16 InfZ pozměnila a soudní přezkum je upraven v § 16 odst. 4 InfZ, kde se stanoví: „*Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“ Toto ustanovení lze vnímat jako výjimku z kasačního principu, kdy správní soudy mohou toliko rušit vadná rozhodnutí správních orgánů. Informační zákon zavádí v citovaném ustanovení do správního soudnictví princip apelační, když je to sám správní soud, který v řízení proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro neposkytnutí informace a pokud shledá, že tyto podmínky splněny nejsou, rozhodnutí správních orgánů zruší a nařídí informace poskytnout.

V neposlední řadě je třeba zmínit úpravu formulace § 20 odst. 4 InfZ obsahující vztah informačního zákona ke správnímu řádu, když používá metodu výčtu situací, při kterých se správní řád uplatní. Nutno poznamenat, že tento způsob taxativního výčtu dosavadní nepříliš jasnou formulaci¹⁰² nijak výrazně neposunul (pochybnosti převládají např. o využití ustanovení správního řádu upravující ochranu před nečinností zejména v souvislosti se speciální úpravou stížnosti podle § 16a InfZ; legislativně nešťastně je

¹⁰¹ Toto ustanovení se objevilo v textu zákona na základě pozměňovacího návrhu poslance Vladimíra Čady, který ji v rámci druhého čtení odůvodnil následovně: „Úhradu za vyhledání informací umožnit úřadům jen v případě poskytování rozsáhlých souborů požadovaných informací. Podmínka mimořádně rozsáhlého vyhledání informací by odstranila nejkřiklavější případy zneužívání práce úřadů ze strany žadatele, v některých případech dokonce vedoucí k nadměrnému zatížení příslušného úřadu.“

¹⁰² Text ustanovení § 20 odst. 4 před zmiňovanou novelou zněl: „*Pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.*“

formulováno i písm. c)¹⁰³ daného ustanovení, v němž během meziresortního připomínkového řízení splýnul text písm. c) a původně plánovaného písm. d) vládní předlohy, což působí zmatečně). Vztah informačního zákona a správního řádu je řešen na principu subsidiárního a omezeného užití, což je vyjádřeno tím, že správní řád může být využit jen v případech, kdy informační zákon neobsahuje zvláštní úpravu (jako např. v případě náležitostí žádosti, která je *de facto* speciálním druhem podání) a zároveň je možno využít jen ta ustanovení, která informační zákon v § 20 odst. 4 výslovně zmiňuje. Tato konstrukce ovšem není příliš šťastná a nastávají momenty, kdy si správní orgány musí vypomáhat analogií (jako příklad lze uvést počítání lhůt při vyřizování žádostí, kdy informační zákon úpravu počítání lhůt neobsahuje a užití správního řádu se v tomto podle informačního zákona nepoužije). V tomto ohledu je třeba se tedy spoléhat na judikaturu, která pravidla vyjasní nebo vyčkat na další novely.

Pro úplnost je třeba zmínit významné prováděcí předpisy, které byly v souvislosti s informačním zákonem přijaty. Jedná se především o nařízení vlády ze dne 29. března 2006 č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, které bylo vydáno na základě zákonného zmocnění v § 21 odst. 2 InfZ (jehož znění zavedla novela provedená zmiňovaným zákonem č. 61/2006 Sb.).¹⁰⁴ Druhým významným prováděcím předpisem je vyhláška ministerstva vnitra ze dne 31. srpna 2006 č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup ve znění vyhlášky ze dne 19. listopadu 2008 č. 416/2008 Sb. vydaná na základě ustanovení § 21 odst. 3 písm. a) InfZ.¹⁰⁵

¹⁰³ Podle písm. c) daného odstavce se, pokud informační zákon nestanoví jinak, správní řád použije „v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení“.

¹⁰⁴ „Vláda stanoví nařízením zásady stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací.“

¹⁰⁵ „Ministerstvo vnitra stanoví vyhláškou strukturu informací zveřejňovaných o povinném subjektu podle § 5 odst. 1 a 2 způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

3. Základní instituty platné právní úpravy

Než bude přistoupeno k rozboru vybraných problémů informačního zákona, které se objevují v aplikační praxi, bude vhodné přiblížit alespoň stručně základní instituty obsažené v tomto právním předpisu a jeho strukturu.

Jak bylo řečeno výše, je informační zákon komplexním předpisem v oblasti poskytování informací, který není, alespoň co se týče paragrafového obsahu nijak rozsáhlý¹⁰⁶ a zahrnuje úpravu jak aktivního poskytování informací tzv. zveřejňováním (upraveno v § 5 InfZ), tak pasivního poskytování informací, jež se uskutečňuje na základě žádosti (převážná část obsahu zákona). Pro účely zákona je *informace* vymezena v § 3 odst. 3 InfZ jako „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“ Tato definice v podstatě přesně kopíruje text směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru. „Soudy se ovšem zabývaly pojetím informací spíše z praktického úhlu pohledu – otázkou, co vše tvoří rozsah a obsah informace, který lze požadovat. Prosazena byla zásada, že informaci, o níž lze žádat, netvoří pouze to, čím povinný subjekt bezprostředně disponuje, případně co má mít, ale také to, co musí na základě žádosti teprve utvořit, např. soustředěním různých podkladů, jejich vzájemným propojením, rešeršováním evidencí apod. Pokud Nejvyšší správní soud došel k závěru, že informací je třeba chápat jen to, oč bylo žádáno a nikoli vše, co se žádostí souvisí, učinil tak v souvislosti s úhradami za poskytnutí informace; v opačném případě by totiž mohly být požadovány vysoké úhrady, čímž by se právo na informace zužovalo.“¹⁰⁷ Informační zákon tedy chápe *informaci* jako jakýkoliv zaznamenaný obsah, bez ohledu na to, zda je zaznamenan na jednom nosiči nebo na více nosičích. V praxi je ovšem častější, že žadatelé požadují poskytnutí konkrétního nosiče, např. kopii smlouvy, která může obsahovat vícero informací. Judikatura k problematice přistupuje tak, že pokud je zažádáno o kopii nějakého dokumentu, má se za to, že žadatel požaduje veškeré

¹⁰⁶ Předpis je rozdělen na 25 paragrafů v číslovaném rozmezí 1 až 22 (4 paragrafy jsou vloženy - § 8a, § 8b, § 14a a § 16a; jeden je zrušený - § 8)

¹⁰⁷ MATES, P. (2008, s. 35).

informace v dokumentu obsažené. Judikát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 17/2008 k tomu uvádí: „*Informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není selektivní sdělení obsahu smlouvy, nýbrž text smlouvy v její celistvosti jako takový. Jestliže žadatel požádal o poskytnutí informace kopií smlouvy, na jejíž obsah se nevztahuje ochrana obchodního tajemství, je povinný subjekt povinen pořídit fotokopii, případně jinak hodnověrným způsobem poskytnout žadateli obsah smlouvy v kompletní podobě.*“¹⁰⁸

Jedním ze základních atributů zákona je vymezení subjektů, jimž je zákonem uložena povinnost poskytovat informace. Informační zákon za tzv. povinné subjekty vymezuje státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce a dále subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.¹⁰⁹

3.1. Stručně k problematice aktivního poskytování informací

Informační zákon dále rozlišuje mezi zveřejněním informace a poskytováním informace, přičemž druhému způsobu, tedy pasivnímu poskytování informací věnuje celou procesní část upravenou v §§ 13 až 17 InfZ, kde je upraveno, co se žádostí rozumí, jakými způsoby lze žádost podat, jaké jsou formální náležitosti v případě písemně podané žádosti a následný proces poskytnutí informace či odmítnutí informací poskytnout včetně opravných prostředků (odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí a stížnost na postup při vyřizování informace.). Aktivní poskytování informací, které se děje zveřejňováním je věnován § 5 InfZ, když v prvním odstavci definuje obsah povinně zveřejňovaných informací o povinném subjektu a ve druhém odstavci stanoví výčet dokumentů, které mají povinné subjekty povinně zpřístupnit veřejnosti. Bližší podmínky těchto postupů stanoví vyhláška ministerstva vnitra ze dne 31. srpna 2006 č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup ve znění vyhlášky ze dne 19. listopadu 2008 č. 416/2008 Sb. Cílem zákonodárce bylo, aby povinné subjekty

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008 ve věci sp. zn. 1 As 17/2008.

¹⁰⁹ Srov. ustanovení § 2 odst. 1 a 2 InfZ.

zveřejňovaly určitou sumu informací automaticky a do jisté míry se tak omezil počet individuálních žádostí o informace. Postupně docházelo k navyšování počtu povinně zveřejňovaných informací, což ve vztahu k výčtu povinných subjektů, který se prostřednictvím *veřejných institucí* rozrostl za hranice orgánů veřejné moci, neodpovídalo proveditelným možnostem některých povinných subjektů (zejména obchodních společností). Komentářová literatura k tomu uvádí: „V takové situaci bude patrně nutné na plnění některých povinností podle § 5 rezignovat, neboť ukládá-li zákon obecnou povinnost, která je však ve vztahu k jejím konkrétním adresátům nesplnitelná pro objektivní nemožnost, nelze toto její nesplnění považovat za porušení zákona.“¹¹⁰ S autory komentáře se dá do značné míry souhlasit. Na druhou stranu není možné přehlédnout, že obchodní společnosti, jež jsou povinnými subjekty, např. ČEZ, a.s. (jeho postavení jako povinného subjektu potvrzeno i judikatorně, viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010 ve věci sp. zn. 2 Ans 4/2009), se ani nijak nesnaží zákonnou povinnost naplňovat a na svých webových stránkách neuvádějí nad rámec informací, jež zveřejňují obecně veškeré obchodní společnosti (jako právní formu či organizační strukturu), vůbec nic a praktická absence jakýchkoliv sankčních opatření za nesplnění předmětných povinností ve vztahu k těmto subjektům způsobuje absolutní rezignaci na plnění zákonných povinností. *De lege ferenda* lze uvažovat o kategorizaci povinně zveřejňovaných informací pro jednotlivé druhy povinných subjektů, přičemž na *veřejné instituce* by se uplatňovala užší množina povinně zveřejňovaných informací, jejíž dodržování by se ovšem přísněji kontrolovalo. Na obranu zmíněných subjektů je třeba korektně dodat, že ani celá řada ostatních povinných subjektů, zejména menších obcí, nenaplnuje zcela předmětnou povinnost. V tomto kontextu je třeba zmínit ustanovení § 5 odst. 4 InfZ¹¹¹, který krom povinných subjektů – fyzických osob¹¹², stanoví povinnost zpřístupnit údaje způsobem umožňující dálkový přístup. V dnešní době rychlého internetu je to jistě uživatelsky nejběžnější způsob, kterým veřejnost informace vyhledává. Zde lze dále poukázat na šestý odstavec

¹¹⁰ FUREK, A., ROTHANZL, L. (2012, s. 234-235).

¹¹¹ „Povinné subjekty jsou povinny zveřejňovat informace uvedené v odstavci 1 a 2 též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tato povinnost se nevztahuje na povinné subjekty, které jsou pouze fyzickými osobami. V případě informací uvedených v odstavci 2 písm. a) postačuje ke splnění této povinnosti uvedení odkazu na místo, kde jsou tyto informace již zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Strukturu zveřejňovaných informací stanoví prováděcí právní předpis.“

¹¹² Což by pro tyto subjekty mohlo být paradoxně mnohem jednodušší, než naplnění požadavků odstavců 1 a 2 – v úředních hodinách apod.

§ 5 InfZ, který ukládá povinným subjektům povinnost předat povinně zveřejňované informace ke zpřístupnění správci portálu veřejné správy¹¹³ a to způsobem podle zvláštního právního předpisu. Tento nebyl doposud vydán, takže praxe je v současnosti taková, že povinné subjekty (obecně kromě výše zmíněných obchodních společností) řeší absenci pravidel umístěním informací na své webové stránky. Některé obce, zejména malé, ale často rezignují na umístování daných informací na internet, a když ano, tak neexistuje jednotné schéma či umístění těchto informací, což pro uživatele z řad veřejnosti není příliš komfortní.

Zajímavé je ustanovení § 5 odst. 3 InfZ neboť stanoví: *„Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.“* Vytváří se tak další kategorie povinně zveřejňovaných informací nad rámec § 5 odst. 1 a 2 InfZ. Tato povinnost se týká *ex lege* všech povinných subjektů a byla doplněna novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. a do novely se dostala v průběhu legislativního procesu, neboť původní návrh ji neobsahoval. Samotný účel normy je poměrně zřetelný. Navrhovatel pozměňovacího návrhu chtěl odlehčit povinným subjektům v tom smyslu, že by v případě opakující se žádosti o informace, pouze odkázaly na internetové stránky. V praxi se ovšem zdá, že účel se zcela minul účinkem a uveřejňování poskytnutých informací povinné subjekty spíše zatěžuje a potřebný efekt nepřináší, neboť z logiky věci vyplývá, že individuální žádosti budou totožné jen v marginálním počtu a slibované ulehčení administrace žádostí se tak nemůže příliš naplnit. Je třeba si v této souvislosti uvědomit, že při zveřejnění poskytnuté informace způsobem umožňujícím dálkový přístup je třeba v řadě případů aplikovat test proporcionality, neboť poskytnutí určitých informací neomezenému počtu osob bude často znamenat podstatně větší zásah do právem chráněných zájmů, než je tomu při individuálním poskytnutí informací, což by tyto zájmy předradilo právu na informace.

Ustanovení § 5 odst. 5 InfZ představuje cestu k elektronizaci veřejné správy, neboť ukládá, aby *„povinné subjekty, které vedou a spravují registry, evidence, seznamy nebo rejstříky obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému*

¹¹³ Portál je přístupný na <http://portal.gov.cz>.

přístupné, jsou tyto informace povinny zveřejňovat v přehledné formě způsobem umožňujícím i dálkový přístup. Na tyto subjekty se pro tento účel nevztahuje povinnost zamezit sdružování informací podle zvláštního právního předpisu.“ Ustanovení tohoto odstavce tedy směřuje k umožnění dálkového přístupu k těm evidencím, k nimž není přístup již komplexně zvláštním zákonem upraven ve smyslu textace § 2 odst. 3 InfZ a stejně není upraven ani dálkový přístup. Tyto evidence musí být přístupné každému bez omezení. Pokud nejsou tyto kumulativní podmínky splněny, nejedná se o databázi ve smyslu tohoto ustanovení a povinný subjekt tak není povinen zpřístupnit ji způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹¹⁴

Zákon v § 5 odst. 7 InfZ dává možnost povinným subjektům zveřejnit i jiné informace nad rámec povinně zveřejňovaných.

Se zveřejňováním informací souvisí i zákonná povinnost stanovená ustanovení § 18 odst. 1 InfZ, který stanoví: *„Každý povinný subjekt musí vždy do 1. března zveřejnit výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací.“* Přičemž dále vypočítává pod písmeny a) až f) údaje, jež má výroční zpráva obsahovat. Povinnost tvorby této zprávy byla zakotvena již v původním textu zákona a hlavním cílem byla snaha o jednoduchý způsob kontroly efektivity zákona, když důvodová zpráva uvádí: *„K ústavně zaručenému právu svobodného přístupu k informacím patří i možnost veřejně sledovat, jak se daří jeho realizace v praxi. K tomu slouží výroční zpráva, která bude každoročně zpracovávána a zveřejňována povinnými subjekty. Náležitosti zprávy jsou stanoveny v rozsahu běžném i v jiných zemích.“*¹¹⁵

3.2. Obecně k hmotněprávním institutům zákona

Jednou z nejvýznamnějších částí zákona jsou ustanovení §§ 7 až 11 InfZ, jež obsahují hmotněprávní výjimky z poskytování informací a jsou zákonným vyjádřením některých výjimek omezující právo na informace dle ustanovení článku 17 odst. 4 Listiny. Povinné subjekty neposkytnou zejména informace, které jsou prohlášeny za utajované podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací

¹¹⁴ Blíže FUREK, A.; ROTHANZL, L. (2012, s. 269-275).

¹¹⁵ Senát Parlamentu České republiky. *Důvodová zpráva – zvláštní část* ze dne 18. 6. 1998 k zákonu 106/1999 Sb., k § 17.

a o bezpečnostní způsobilosti. Tento právní předpis rozděluje utajované informace do 4 kategorií dle stupně utajení na přísně tajné, tajné, důvěrné a vyhrazené.¹¹⁶ Pokud je tedy požadovaná informace označena v některém režimu utajení, nesmí ji povinný subjekt poskytnout. Informace mající charakter osobních údajů se dle § 8a InfZ poskytne jen v souladu s právními předpisy, které zaručují jejich ochranu. Informační zákon v poznámce pod čarou uvádí demonstrativní výčet těchto předpisů a uvádí ustanovení §§ 11 až 16 občanského zákoníku¹¹⁷ a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Zákodárce v návaznosti na ustanovení § 8a InfZ stanovil v § 8b InfZ jistou výjimku, když umožnil poskytnout základní údaje¹¹⁸ o osobě, které poskytl veřejné prostředky. V této souvislosti je třeba zmínit hmotněprávní výjimku úzce související s ochranou osobních údajů a to výjimku upravenou v § 10 InfZ, který se týká poskytování informací o majetkových poměrech osob. V textaci tohoto ustanovení není použit odkaz, jako v případě ustanovení § 8a InfZ, ale direktiv neposkytnutí údajů majetkového charakteru, které byly získány na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení. Dle ustanovení § 9 odst. 1 InfZ se také neposkytnou informace, jež jsou obchodním tajemstvím.¹¹⁹ Zbytkovým ustanovením obsahujícím výjimku z poskytování informací je § 11 InfZ nazvaný *Další omezení práva na informace*, který stanoví jednak podmínky fakultativní (soustředěné do § 11 odst. 1 InfZ) a podmínky obligatorní (upravené v § 11 odst. 2 až 6 InfZ). Do první kategorie spadá např. informace, jež se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Poskytnutí takové informace povinný subjekt může a nemusí omezit. Legislativní konstrukce je v tomto případě založena na kombinaci neurčitých právních pojmů a správního uvážení. Povinný subjekt nejprve zváží, zda požadovaná informace spadá do rozsahu neurčitého právního pojmu a v případě že ano, rozhodne zda ji poskytne či nikoli. Své úvahy by měl řádně uvést

¹¹⁶ Srov. Ustanovení § 4 zákona ze dne 21. září 2005 č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

¹¹⁷ Zákon ze dne 26. února 1964 č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

¹¹⁸ Těmito základními údaji o osobě jsou ve smyslu § 8b odst. 3 InfZ jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

¹¹⁹ Obchodní tajemství vzniká *ex lege* splněním kumulativních podmínek vyjádřených v ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, který zní: „*Obchodní tajemství tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.*“

v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí v případě, že informaci neposkytne. Druhá kategorie obligatorně neposkytovaných informací je velice široká a obsahuje např. informace získané povinným subjektem od třetí osoby v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti povinného subjektu (§ 11 odst. 3 InfZ), nebo informace o probíhajícím trestním řízení (§ 11 odst. 4 písm. a) InfZ) apod. V souvislosti s odpíráním poskytování informací je třeba dále zmínit ustanovení § 2 odst. 4 InfZ, které zakotvuje pravidlo, že: *„Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.“* V takovém případě totiž požadavek žadatele směřuje do budoucnosti a vztahuje se k informaci, kterou lze považovat za neexistující a tudíž, vzhledem k legálnímu vymezení informace dle § 3 odst. 2 InfZ jako informace zaznamenané na určitém nosiči, jí není možné poskytnout. V tomto případě se ovšem nejedná o omezení hmotněprávního charakteru, ale spíše charakteru procesněprávního. Pokud ovšem povinný subjekt objektivně měl v době podání žádosti informaci mít, ale z nějakých důvodů jí nedisponuje, není možné informaci odmítnout s poukazem na zmiňované ustanovení.

Do § 12 InfZ vtělil zákonodárce materiální podmínky pro aplikace zákonných důvodů pro omezení práva na informace. V souladu s podmínkami testu proporcionality při omezení základních práv a svobod formulovaných Ústavním soudem klade zákonodárce důraz na restriktivní interpretaci omezujících ustanovení, když uvádí: *„Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.“* Komentářová literatura¹²⁰ hovoří o tzv. testu veřejného zájmu, kdy je ve vzájemné korelaci posuzována povaha informace a veřejný zájem na jejím zpřístupnění s důvody, pro které je danou informaci potřeba chránit. V situaci, kdy veřejný zájem na zpřístupnění informace převažuje, je na místě informaci poskytnout, a to i v případě, že existuje některý z formálních zákonných důvodů jejího

¹²⁰ Srov. komentář k § 12 InfZ: FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy : komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2012, s. 505-514. ISBN 987-80-7201-868-0 nebo KORBEL, František. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí : komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 147-149. ISBN 80-7201-532-X.

odepření. Dá se tedy hovořit o principech minimalizace a selekce zásahů, které odpovídají principu publicity veřejné správy, jako jednoho z vůdčích principů zákonné úpravy, jež je veden premisou, že v zásadě se poskytují všechny informace s výjimkou těch, které zákon zakazuje poskytnout. Tyto úvahy by měli aplikovat primárně zákonodárci při definování omezujících důvodů, nelze je ovšem pominout ani v rámci rozhodovací činnosti správních, resp. soudních orgánů. Jsou-li tedy informace, jejichž poskytnutí zákon vylučuje, součástí požadovaného dokumentu společně s informacemi přístupnými a netvoří-li většinou část požadovaného dokumentu, bez níž by jinak ztrácel smysl, není existence takových vyloučených informací *a priori* předpokladem pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 odst. 1 InfZ. Ve vztahu k osobním údajům, jejichž existence v požadovaných dokumentech je častým důvodem pro odepření požadovaných informací, je možné zmínit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 A 3/2002, ve kterém se uvádí následující: „*Pokud jde o rozsah, v jakém lze odmítnout poskytnutí osobních údajů, Nejvyšší správní soud má za to, že osobním údajům je poskytnuta dostatečná ochrana již jejich znečitelněním v autentickém textu a proto nelze odmítnout poskytnout celou ucelenou část textu tyto údaje obsahující.*“¹²¹

3.3. Obecně k procesněprávním institutům zákona

Procesní část zákona, koncentrovaná zejména do §§ 13 až 17 obsahuje zejména formální náležitosti písemné žádosti o informace, kterou lze chápat jako *lex specialis* k § 37 odst. 2 správního řádu a postup povinného subjektu po jejím přijetí. Žádost o informaci lze přednést i ústně přímo u povinného subjektu, aniž by informační zákon stanovil nějaké formální náležitosti. V takovém případě se ovšem žadatel vzdává procesní ochrany, jež informační zákon poskytuje pouze písemným žádostem o informace, když stanoví: „*Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.*“¹²² Na což logicky navazuje text

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2004 ve věci sp. zn. 7 A 3/2002.

¹²² Ustanovení § 13 odst. 2 zákona ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

následujícího odstavce: „Ustanovení § 14 až 16a a § 18 platí pouze pro žádosti podané písemně.“¹²³ Povinný subjekt může po obdržení žádosti vyzvat žadatele, aby žádost doplnil (to v případě, že žadatel nenaplnil veškeré formální podmínky žádosti, zejména v souvislosti se svou identifikací), upřesnil (v případě, že se povinnému subjektu žádost jeví jako nesrozumitelná), odložil (požadované informace se nevztahuje k jeho působnosti), nebo informaci poskytl a to ve lhůtě 15 dní od jejího přijetí či doplnění. Povinnému subjektu je dána možnost tuto lhůtu ze závažných důvodů prodloužit, ovšem nejdéle o 10 dní, přičemž zákonodárce taxativně stanovil, které důvody (3) lze považovat za závažné. Jedná se např. „o vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost.“¹²⁴ Forma poskytnutí informace není informačním zákonem upravena a poskytnutí informace se nachází mimo režim správního řádu (nejedná se o správní rozhodnutí), byť formálně by se dalo uvažovat o aplikaci části čtvrté správního řádu (§§ 154 až 158 správního řádu) označené rubrikou *Vyjádření, osvědčení, sdělení*, kdy pravděpodobně nejbližší má poskytnutí informace ke sdělení. S ohledem na již výše zmiňovanou subsidiárně omezenou působnost správního řádu ve vztahu k informačnímu zákonu upravenou v ustanovení § 20 odst. 4 InfZ se na poskytnutí část čtvrtá správního řádu nepoužije. Povinné subjekty si tak často vypomáhají analogií zákona. Pokud není žadatel spokojen se způsobem vyřízení žádosti o informace, může využít institut stížnosti a to ve čtyřech taxativně vyjmenovaných případech upravených v § 16a odst. 1 InfZ. Jedná se o situace, kdy žadatel není spokojen s pouhým odkázáním na již zveřejněnou informaci a trvá na jejím přímém poskytnutí. Dále o případ, kdy je povinný subjekt nečinný (jedná se o *lex specialis* k ustanovení § 80 správního řádu), případně poskytne informaci částečně a o zbytku nevydá žádné rozhodnutí¹²⁵. Poslední situací je ochrana žadatele před neadekvátní výší požadované úhrady za poskytnutí informace. Pokud povinný subjekt vydá, a to i jen pro část žádosti, rozhodnutí o odmítnutí podle § 15 odst. 1

¹²³ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹²⁴ Ustanovení § 14 odst. 7 zákona ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹²⁵ Což v praxi často nemůže žadatel poznat. Pro příklad lze uvést situaci, kdy žadatel pro potřeby průzkumu či analýzy požaduje kopie všech rozsudků soudu, jež se dotýkaly trestného činu vraždy. To, že soudní úředníci práci nevykonají důkladně a místo 20 rozsudků zašlou 15, asi nebude žadatel schopný rozpoznat.

InfZ¹²⁶, může žadatel podat ve lhůtě podle správního řádu (tedy 15 dnů) odvolání ve smyslu ustanovení § 16 ve spojení s ustanovením § 20 odst. 4 písm. b) InfZ (na odvolací řízení se aplikuje správní řád, pokud není v § 16 stanoveno jinak). Po vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení, je možné podat správní žalobu, při jejímž přezkumu soud přihlíží k dikci ustanovení § 16 odst. 4 InfZ (zavádí možnost apelačního principu do správního soudnictví). Posledním významným ustanovením dotýkajícím se procesní stránky je ustanovení § 17, kde je upravena možnost povinného subjektu žádat o úhradu nákladů za taxativně vymezených podmínek, když se v §17 odst. 1 InfZ uvádí: *„Povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.“* V této souvislosti je třeba připomenout již výše zmíněné nařízení vlády ze dne 29. března 2006 č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Závěrem k této kapitole je třeba pro úplnost dodat, že informační zákon upravuje v souvislosti s možným poskytováním informace, jež je předmětem ochrany práva autorského, proces poskytování na základě licenční a podlicenční smlouvy, a to v ustanovení § 14a InfZ, které se do informačního zákona dostalo novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.

¹²⁶ *„Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen "rozhodnutí o odmítnutí žádosti"), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.“*

4. Vybrané problémy zákona v aplikační praxi

Zakotvení úpravy poskytování informací, jejímž nositelem je informační zákon, je pozitivním prvkem v pojetí veřejné správy jako otevřené a transparentní. Přesto se stále objevují případy, které naznačují, že české veřejná správa se zcela nezbavila rezidua minulých dob, kdy převládalo pojetí přesně opačné a některé povinné subjekty, byť se zdá, že se praxe ubírá pozitivním směrem, stále účelově interpretují text informačního zákona tak, aby žadateli zabránily se požadované informace domoci. Přístup k právnímu předpisu, kdy se v textu zákona hledají sebemenší důvody odepření požadované informace, je v aplikační praxi stále zřetelný. K tomu je třeba podotknout, že sám informační zákon dává povinným subjektům i řadu příležitostí, jak negativním přístupem či nečinností žadatele odradit od využívání procesních možností.

Nelze nevidět, že samotný právní předpis obsahuje řadu nejasných či obtížně aplikovatelných ustanovení, což v praxi přináší problémy jak povinným subjektům, tak hlavně žadatelům o informace. O řadě interpretačně obtížně uchopitelných pasáží svědčí i nejnovější komentářová literatura¹²⁷, když rozsahem stručnému předpisu je věnována více jak tisícistránková publikace. Nezbytností je pak alespoň elementární znalost judikatury správních soudů a Ústavního soudu, neboť rozhodovací činnost těchto soudních institucí usměrňuje výklad ne zcela jasných ustanovení informačního zákona. Předpis, který by měl sloužit primárně laikům, zajímajícím se o záležitosti veřejného prostoru, se tak stává pro své adresáty obtížně pochopitelný a nemůže tak naplno sloužit pro naplnění svého účelu.

Autor si je vědom, že do textu, který je zpracováván jako diplomová práce, nelze detailně obsáhnout veškeré problematické aspekty, jež jsou v aplikační praxi spojeny s informačním zákonem, a proto bude v rámci této kapitoly bližší výklad věnován těm nejzásadnějším problematickým místům právní úpravy, na která upozorňuje odborná literatura a se kterými se autor této práce setkával v rámci své činnosti v neziskovém sektoru. Jedná se zejména o vymezení povinných subjektů, o nejběžněji využívané (a často účelově zneužívané) hmotněprávní výjimky z poskytování informací, procesní

¹²⁷ FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy : komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2012. ISBN 987-80-7201-868-0.

stránku poskytování informací s důrazem na problematiku soudního přezkumu a otázku úhrad za poskytnutí informace.

4.1. Kdo je povinným subjektem podle informačního zákona

Vymezení množiny povinných subjektů, na něž dopadá informační povinnost dle informačního zákona, je principiálním bodem pro samotné efektivní využívání předmětného právního předpisu. Zákonodárce použil označení do jisté míry rozporné a nepřesné, které je v oblasti správního práva ojedinělé. Označení *subjekt* se objevilo již v původním textu zákona, byť je příhodnější až od novely, jež zavedla do zákona veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky (dnes již pouze veřejné instituce), neboť do té doby mohlo být příhodnější označení *orgán*, které má v předpisech správního práva již zavedené místo (byť se objevuje i termín *úřad*). Dnes je možno tento pojem akceptovat, neboť termín *orgán* by již nemohl obsáhnout celou množinu (o obchodní společnosti, která je veřejnou institucí by jistě nešlo hovořit jako o orgánu, neboť tento pojem je tradičně v právu vázán na veřejnou moc). Ovšem je třeba dodat, že spojení *povinný subjekt* je v rozporu s obecně přijímanou definicí subjektu, jelikož v právu se obecně za subjekt považuje určitý nositel práv a povinností a zároveň je jazykově nesprávný. Zákonodárce přehlédl, že i v rámci informačního zákona mají, byť ve výrazné menšině, povinné subjekty i určitá práva (např. žádat úhradu za poskytnutí informace), a proto je v tomto smyslu použité označení rozporné. Co se týče jazykového vymezení, tak označení vyvolává dojem, že se jedná o subjekty, které jsou snad obligatorně zřizované, což rozhodně není smyslem použitého spojení. Snahou zákonodárce bylo najít legislativní zkratku pro velkou množinu subjektů, na které zákon dopadá, ovšem z teoretického hlediska zvolil spojení nevhodné, které se ovšem již ustálilo a přes výše naznačené výhrady je i komentářovou literaturou bez námitek akceptováno. Přesto by se dalo uvažovat o vhodnější legislativní zkratce, např. poskytovatelé informací. V současném znění § 2 odst. 1 InfZ se tedy stanoví: „*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.*“ Tím ovšem výčet povinných subjektů nekončí, neboť v navazujícím odstavci se uvádí: „*Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým*

*zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.*¹²⁸ Skupina povinných subjektů dle prvního odstavce daného ustanovení má tzv. plnou informační povinnost, což znamená, že musí poskytnout veškeré informace, které mají k dispozici, nebo které by k dispozici mít měly, s výjimkou těch informací, na které dopadají hmotněprávní výluky. Druhá skupina pak dle dikce druhého odstavce má informační povinnost omezenou, což plyne z použité fráze *pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti*.

Snaha o co nejširší vymezení množiny povinných subjektů má svou logiku, neboť do již několikrát zmiňované novely provedené zákonem č. 39/2001 Sb. se často stávalo, že adresáři žádostí o informace se vyhnuli poskytnutí informací s odkazem na to, že nejsou povinným subjektem a žadatele tak *de facto* vystavili do nelehké procesní situace s vidinou dlouhodobého správního a následně soudního řízení, což často žadatele odradilo. Sami tvůrci zákona k této problematice uvádí: „Pokud má být zákon o svobodném přístupu k informacím skutečně účinný, musí postihovat všechny instituce, do nichž stát ingeruje, ať už přímo, nepřímo, anebo prostřednictvím veřejných finančních prostředků.“¹²⁹ S tím se dá nepochybně souhlasit, ale je tak vyřčena pouze první podmínka. Druhou, a stejně nezbytnou, podmínkou pro efektivní využití zákona je kvalitní a pro obě strany (tedy žadatele i povinné subjekty) spravedlivý procesní a sankční mechanismus, který v současném znění zákona absentuje.

V praxi činí zásadnější problémy především vymezení první skupiny subjektů, neboť významem i početností převyšují skupinu druhou, která je spíše okrajová a značně proměnlivá (řadíme do ní např. veřejné strážce podle zákonů na úseku ochrany přírody a krajiny nebo orgány profesních samospráv). Mezi ně jsou tedy dle ustanovení § 2 odst. 1 InfZ řazeny státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

¹²⁸ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹²⁹ KUŽÍLEK, O.; ŽANTOVSKÝ, M. (2002, s. 18).

4.1.1. Státní orgány

Státní orgány jsou elementárními povinnými subjekty, což vyplývá již z článku 17 odst. 5 Listiny. Ačkoliv v právním řádu České republiky nenalezneme legální definici tohoto pojmu, je zřejmé, že je tak nutno chápat jakýkoliv subjekt, který je nositelem státní moci. Důvodová zpráva k informačnímu zákonu uvádí ke státním orgánům toto: „Pod pojem státní orgány lze zahrnout nejen ministerstva a jiné správní úřady, tj. orgány moci výkonné, ale i další subjekty, jimiž je stát tvořen a jimiž se vůči jedinci projevuje, například Parlament, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad.“¹³⁰

Bylo by chybou redukovat tuto skupinu pouze na správní orgány, které vymezuje § 1 odst. 1 správního řádu¹³¹. Nepochybně lze zařadit mezi státní orgány ty, jež vymezuje sama Ústava České republiky. Ta, v souladu s postulátem dělby moci, rozděluje orgány na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Postavení povinného subjektu mají tedy obě komory Parlamentu České republiky, byť v praxi budou za ně ve věcech poskytování informací jednat kanceláře, jejichž právní postavení jako určitých servisních organizací je dáno zákony o jednacích řádech¹³².

Dokonce judikatorně bylo řešeno postavení prezidenta republiky jako povinného subjektu a to v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011 ve věci sp. zn. 2 Ans 8/2010. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku konstatuje, že prezident je monokratický státní orgán vystupující v pozici hlavy státu a pro „*obstarávání věcí spojených s výkonem pravomocí prezidenta republiky stanovených Ústavou, dalšími ústavními zákony a zákony, s protokolárními povinnostmi a veřejnou činností prezidenta republiky byla zákonem o Kanceláři prezidenta republiky zřízena Kancelář prezidenta republiky.*“¹³³ Postavení samotné Kanceláře prezidenta republiky jako povinného subjektu kladně judikoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. července 2007 ve věci sp. zn. 2 As 86/2006 kde uvádí: „*Kancelář prezidenta republiky je podle*

¹³⁰ *Senát Parlamentu České republiky: Důvodová zpráva ze dne 18. 6. 1998 k zákonu 106/1999 Sb. Dostupná např. z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=16&CT1=0>>.*

¹³¹ „*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků) a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").*“

¹³² Tedy zákon ze dne 19. dubna 1995 č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (konkrétně ustanovení § 117 a § 118) a zákon ze dne 11. května 1999 č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (konkrétně ustanovení §§ 146 a 147).

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011 ve věci sp. zn. 2 Ans 8/2011.

§ 1 odst. 2 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, rozpočtovou organizací se samostatnou kapitolou ve státním rozpočtu České republiky, a tedy je podřaditelná pod § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento závěr ještě podtrhuje § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který výslovně Kancelář prezidenta republiky označuje za organizační složku státu. Restriktivní výklad v daném případě není možný, neboť právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Nepřípustné výkladové restriktce se tak týkají nejen případného omezení informací, které lze poskytnout, ale též subjektů, které jsou povinny informace poskytovat.^{134,135} Nejvyšší správní soud v obou těchto rozhodnutích, v návaznosti i na dřívější judikáty, důsledně rozděluje, kdy prezident vystupuje jako ústavní činitel a kdy jako správní úřad *sui generis* (např. při jmenování soudců). Soud dovodil, že pokud se požadovaná informace týká postavení prezidenta jako správního úřadu, není důvod, aby nebyl považován za povinný subjekt dle informačního zákona. Zároveň ale přiznává, že úloha prezidenta republiky je specifická a nelze po něm rozumně žádat, aby vyřizoval osobně žádosti o informace. K tomu a dalším činnostem má svoji Kancelář prezidenta republiky, která je zřízena zákonem a vykonává pro prezidenta servisní činnost (nezaměňovat ale se situací výše naznačenou, kdy je sama Kancelář prezidenta republiky povinným subjektem). Nejvyšší správní soud tedy konstatuje: „Prezident republiky je *sice* povinným subjektem k poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nicméně o žádostech nerozhoduje přímo on, nýbrž je k tomu povolána jeho Kancelář, jako jeho servisní organizace.“¹³⁶ Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné bude zřejmě analogicky vystupovat v předmětných věcech prostřednictvím Úřadu vlády (ten je ovšem sám o sobě, stejně jako Kancelář prezidenta republiky, také povinným subjektem, neboť je zařazen mezi ústřední orgány státní správy viz níže).

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. července 2007 ve věci sp. zn. 2 As 86/2006.

¹³⁵ Z rozsudku podle názoru autora vyplývá, že Nejvyšší správní soud řadí Kancelář prezidenta republiky mezi skupinu státních orgánů. I nejnovější komentář k informačnímu zákonu zmiňuje Kancelář prezidenta republiky v části výkladu věnovanému státním orgánům. Ovšem v literatuře se objevil i názor, že se jedná o veřejnou instituci. Mates uvádí: „Snaha vykládat pojem veřejné instituce extenzivně je však nepochybně tendencí všech soudů. Tato povaha byla přiznána nejen veřejným fondům, ale také např. Národnímu památkovému ústavu, České kanceláři pojistitelů a Kanceláři prezidenta republiky. (Blíže MATES, Pavel. Svobodný přístup k informacím. Právní rádce. 2008, roč. 16, č. 6, s. 37. ISSN 1210-4817.)

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011 ve věci sp. zn. 2 Ans 8/2011.

V praxi tedy bude třeba zřejmě rozlišovat pasivní žalobní legitimaci v případě soudních sporů. Pokud se požadovaná informace dotýkat přímo činnosti Úřadu vlády, resp. Kanceláře prezidenta republiky, bude nutno žalovat jen tyto orgány. Pokud ale bude dopadat do kompetence vlády a prezidenta (jako správního úřadu), tak budou pasivně legitimovány jak tyto orgány, tak Úřad vlády, resp. Kancelář prezidenta republiky (pro tento případ ne jako povinné subjekty, ale jako *servisní organizace*), neboť jiný výklad by zřejmě bylo třeba považovat za přepjatý formalismus.

Nejvyšší kontrolní úřad, který je dle článku 97 odst. 1 Ústavy nezávislým orgánem (Ústava ho tedy přímo označuje za orgán, což je rozdíl oproti České národní bance) a dle § 2 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu je nezávislým kontrolním orgánem České republiky, bude také třeba řadit mezi státní orgány dle informačního zákona. Dále Ústava zmiňuje Českou národní banku (v článku 98 odst. 1 Ústavy), která, jako ústřední banka státu a instituce, jíž je v oblasti kontroly finančního trhu svěřena kompetence správního orgánu, bude nepochybně povinným subjektem dle informačního zákona.

Další subjekty v této skupině vymezuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy označovaný také jako kompetenční zákon. Podle tohoto předpisu tedy můžeme do skupiny státních orgánů řadit ministerstva, kterých je v současné době 14 a dalších 11 zde vyjmenovaných ústředních orgánů státní správy (např. Český statistický úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebo Úřad vlády).

V kompetenčním zákoně nalézají svůj existenční základ i jiné tzv. resortní orgány státní správy, jejichž bližší vymezení je následně rozpracováno ve zvláštních předpisech, jako např. Česká školní inspekce¹³⁷, Česká inspekce životního prostředí¹³⁸ nebo Vězeňská služba České republiky¹³⁹. „Povinnými subjekty jsou i státní orgány či úřady, které vykonávají státní správu mimo její organizační strukturu, působnost mají vymezenou v jednotlivých věcně příslušných normách.“¹⁴⁰ Do této skupiny jde zařadit

¹³⁷ Srov. Ustanovení § 173 odst. 1 zákona ze dne 24. září 2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

¹³⁸ Srov. Ustanovení § 1 odst. 1 zákona ze dne 19. června 1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

¹³⁹ Srov. Ustanovení § 1 odst. 3 zákona ze dne 17. listopadu 1992 č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky.

¹⁴⁰ KOLMAN, P. (2010, s. 64-65).

např. Úřad pro ochranu osobních údajů. Některé orgány lze podřadit pod kategorii státních orgánů, byť se formálně vzato o státní orgány nejedná a nemají ani právní subjektivitu, nicméně jednají jménem státu a jsou chápány jako organizační složky státu.¹⁴¹ Jako příklad lze uvést např. finanční úřady jako základní územní finanční orgány, jež mají postavení správních úřadů.¹⁴²

Také je třeba zmínit postavení Veřejného ochránce práv, které řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. února 2008 ve věci sp. zn. 2 As 58/2007. Soud konstatoval, že „ze zákona č. 349/1999 Sb. vyplývá, že žalovaný představuje specifický kontrolní monokratický státní orgán (ostatně tak se i sám žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 24. 5. 2007 označil), jehož činnost je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu (§ 26 citovaného zákona). Není tedy pochyb o tom, že je žalovaný státním orgánem, a tedy i povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., který má podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti.“¹⁴³ Vyjádřil se i k postavení Kanceláře veřejného ochránce práv, jež je významná z hlediska pasivní legitimace, když uvádí: „V této souvislosti pak vyvstává otázka, zda lze rozdělit informace na ty, které se vztahují k činnosti kanceláře žalovaného (např. dotazy na její rozpočet, počet zaměstnanců či automobilů, které zaměstnanci kanceláře využívají), a na ty, které se vztahují přímo k vlastní působnosti žalovaného (např. kolikrát řešil stížnost na určitý správní úřad a s jakým výsledkem apod.)....Přestože popsané rozdělení informací nelze teoreticky vyloučit, nepovažuje Nejvyšší správní soud za vhodné, aby o určitých žádostech o informace rozhodovala kancelář a o určitých přímo žalovaný, a to navíc pouze v jedné instanci bez možnosti odvolání. Takový přístup je příliš formalistický, v praxi obtížně proveditelný, a proto neudržitelný. Jednak může docházet k situacím, kdy nebude jednoznačně zřejmé, zda se jedná o informaci týkající se výlučně činnosti kanceláře, nebo informaci týkající se vlastní působnosti žalovaného, neboť jistě může docházet k vzájemnému překrývání informací, nebo může dojít k tomu, že bude určitý dotaz vyžadovat informace jak od žalovaného, tak od jeho kanceláře.“¹⁴⁴ Vzhledem k velice blízké věcné souvislosti

¹⁴¹ Každý státní orgán je zároveň organizační složkou státu, ale nikoliv každá organizační složka státu je státním orgánem.

¹⁴² Srov. Ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona ze dne 28. listopadu 1990 č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008 ve věci sp. zn. 2 As 58/2007.

¹⁴⁴ TAMTÉŽ

mezi osobou Veřejného ochránce práv a jeho kanceláří se v tomto případě jeví rozhodnutí Nejvyššího správního soudu za rozumné. Je třeba zde připomenout výše zmíněný vztah mezi prezidentem republiky a Kanceláří prezidenta republiky, kde by se v případě žaloby dotýkající se aplikace informačního zákona Kanceláří prezidenta republiky (v případě, že byla požadována informace týkající se přímo její činnosti např. kolika zaměstnanci a jakým rozpočtem disponuje apod.) nedal obdobný vztah vyvodit, neboť pasivně žalobně legitimován by zde jistě nemohl být prezident republiky (opačný postup by ale možný byl, viz výše). Jinými slovy u Kanceláře veřejného ochránce práv existuje natolik těsné propojení se samotným orgánem (veřejným ochráncem práv), že její samostatné postavení povinného subjektu by bylo značným formalismem (servisní a samostatné postavení tedy nutno v praxi chápat jako splývající, byť z teoretického hlediska je jistě možné). V praxi by tedy žadatel neměl udělat chybu, pokud automaticky bude adresovat svá podání zmíněným kancelářím (či je označí jako žalované ve správní žalobě). Podobné postavení, jaké judikoval Nejvyšší správní soud u Kanceláře veřejného ochránce práv, budou mít zřejmě i kanceláře obou komor Parlamentu České republiky (jak naznačeno výše). I zde je povinným subjektem celá komora a kancelář vykonává určitý administrativní servis. V tomto případě také nebude rozhodující, ke komu konkrétnímu se informace váže (zda výlučně na chod kanceláře nebo na jinou oblast činnosti komory) a žadatel může vždy svou žádost adresovat jak obecně na komoru, tak na její kancelář. Ostatně o tom svědčí i internetové stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kde se uvádí: „Příkazem vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny ze dne 3. ledna 2000, č. 1/2000, bylo se souhlasem předsedy Poslanecké sněmovny rozhodnuto, že informace o rozhodování a činnosti Poslanecké sněmovny a jejích orgánů, jakož i informace o postupu Kanceláře Poslanecké sněmovny podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, poskytuje s přihlédnutím k § 117 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Kancelář Poslanecké sněmovny, a na základě příkazu vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny ze dne 1. listopadu 2010, č. 4/2010.“¹⁴⁵

¹⁴⁵ Dostupné na WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=131>>.

4.1.2. Územní samosprávné celky a jejich orgány

Územní samosprávné celky jsou vymezeny v Ústavě a to konkrétně v článku 99 Ústavy¹⁴⁶, ze kterého vyplývá dvojitá forma územních samosprávných celků, a to obcí¹⁴⁷ a krajů¹⁴⁸. Na rozdíl od první skupiny státních orgánů zde tedy zákon již jasně vymezuje okruh subjektů, do této kategorie spadající. Vzhledem k tomu, že obcí je v České republice několik tisíc, je zřejmé, že se jedná o nejpočetnější skupinu povinných subjektů. V tomto kontextu je třeba upozornit, že územním samosprávným celkům je svěřena dvojitá působnost. Příslušné právní předpisy upravují jednak kompetence územních samosprávných celků v tzv. samostatné působnosti a jednak v tzv. přenesené působnosti (svěřený výkon státní správy), jež následně svěřují do kompetence jednotlivým orgánům, mezi které patří starosta obce (hejtman kraje), zastupitelstvo obce (kraje), rada obce (kraje) a obecní (krajský) úřad. Územní samosprávné celky mají úplnou informační povinnost v rámci obou kompetencí, přičemž dle ustanovení § 20 odst. 6 InfZ informace, „*kteřé se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti.*“ A *contrario* lze zároveň dovodit, že poskytování informací týkajících se samostatné působnosti spadá do samostatné působnosti územních samosprávných celků.¹⁴⁹

Až do nabytí účinnosti novely informačního zákona provedené zákonem č. 61/2006 Sb., byly mezi povinné subjekty řazeny *orgány územní samosprávy*, což přesně odpovídalo dikci článku 17 odst. 5 Listiny (kde se ale lze přiklonit k názoru, který zastávají i autoři posledního komentáře informačního zákona, že v době tvorby Listiny byl toto spojení *promiscue* užíváno i pro označení samosprávného celku)¹⁵⁰. Tato formulace ale nebyla zcela přesná, neboť opomíjela potřebný substrát, tedy samotný právní základ existence orgánů, jímž je územní společenství občanů. Původní textace tak hovořila o údech, ale nezmiňovala se o tělu. Tudíž je třeba toto upřesnění vnímat pozitivně, byť z praktického hlediska nepřináší nějaký výrazný obsahový posun,

¹⁴⁶ „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“

¹⁴⁷ Zvláštní kategorií obcí jsou města a městysi. Specifickou kategorií měst jsou statutární města (hlavní město Praha není statutárním městem, ale městem *sui generis*), která se mohou člení na městské obvody s vlastní územní samosprávou (hlavní město Praha se člení na městské části s vlastní samosprávou)

¹⁴⁸ Zvláštní postavení má hlavní město Praha, která je hlavním městem, obcí i krajem zároveň.

¹⁴⁹ Srov. ustanovení § 8 zákona o obcích, kde se uvádí: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“

¹⁵⁰ Srov. FUREK, A.; ROTHANZL, L. (2012, s. 45).

neboť si jen obtížně lze představit informaci, která by se věcně dotýkala územního samosprávného celku a zároveň nebyla obsažena v působnosti některého orgánu. Přesto je tak možná zbytková oblast tímto zpřesněním pokryta a i z formálního hlediska se nemůže stávat, že by nějaká obec odmítla žádost o informaci s tím, že je adresována přímo obci, nikoli některému z jejích orgánů. Je třeba zmínit, že čistě gramaticky vypadá současný stav stále poněkud nejasně a dalo by se uvažovat o tom, že v rámci územní samosprávných celků existuje více povinných subjektů, tedy samotný územní samosprávný celek a pak jeho jednotlivé orgány. Původní verze vládní předlohy, která putovala do meziresortního připomínkového řízení, se uvažovalo o tom, že v textu bude zmíněn jen samotný územní samosprávný celek. Z textu důvodové zprávy citujeme následující: „Novelizace zpřesňuje v návaznosti na dosavadní zkušenosti úpravu v oblasti poskytování informací územními samosprávnými celky (viz též novelizační bod 48). Povinnost poskytovat informace v samostatné působnosti dopadá na územní samosprávné celky. V rámci samostatné působnosti územního samosprávného celku poskytují informace příslušné orgány obce a kraje. Orgány územního samosprávného celku nemají samy o sobě způsobilost a jsou vždy součástí příslušného územního samosprávného celku, přesto v oblasti přenesené působnosti stanoví Ústava i příslušné zákony, že výkon státní správy může být zákonem svěřen právě orgánům samosprávy (viz čl. 105 Ústavy České republiky, § 5 odst. 3, § 7 odst. 2, § 35 odst. 1 a další zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 2, § 29 odst. 1, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů), tato skutečnost je pro větší jistotu a instruktivnost v zákoně o svobodném přístupu k informacím zohledněna.“¹⁵¹ Z citovaného textu by se dalo vyvodit, že dle úmyslu zákonodárce je povinným subjektem jen územní samosprávný celek, jednající svými orgány a v oblasti přenesené působnosti, kterou vykonávají orgány územně samosprávného celku, jsou tyto pro větší jistotu taktéž v textu ustanovení zmíněny, byť jsou vždy součástí územního samosprávného celku.

Je třeba poznamenat, že informační zákon opomíjí ve výčtu povinných subjektů městské části či obvody statutárních měst a městské části hl. města Prahy. Přesto je třeba konstatovat, že by nemělo žádné logické opodstatnění, pokud by na tyto subjekty

¹⁵¹ Vláda České republiky. *Důvodová zpráva – zvláštní část* ze dne 11. května 2005 k zákonu č. 61/2006 Sb., k § 2 odst. 1 (čl. I. bod 2).

zákon nedopadal a docházelo by tak k bezprecedentnímu krácení práva na informace, a to především ve vztahu k osobám žijícím na těchto územích. Autor práce několikrát žádal u těchto subjektů o informace a nesetkal se s tím, že by, s odkazem na absenci explicitního zařazení do výčtu povinných subjektů, tyto subjekty vyřízení žádosti o informace odmítly. Přesto, že v praxi své postavení povinných subjektů městské části či obvody akceptují, dalo by se *de lege ferenda* uvažovat o legislativním zpřesnění, byť zmiňovanou absenci nelze považovat za fatální nedostatek, který by nebyl překlenutelný výkladem jiných právních předpisů¹⁵². O zařazení městských částí a obvodů do množiny povinných subjektů nepochybuje ani relevantní literatura včetně komentářové.¹⁵³

V otázce samostatné působnosti je problematika výběru povinného subjektu nyní pro žadatele jednoduchá. V orgánech územních samosprávných celků je utvářena jejich vůle a žadatel se tím dostává do komfortnější pozice, neboť si nemusí zaobírat textem právních předpisů upravující právní postavení územních samosprávných celků a hledat v nich, kterému orgánu obce je výkon konkrétní záležitosti v rámci samostatné působnosti svěřen, aby správně označil orgán, který bude adresátem předmětné žádosti o informaci, ale označí v žádosti přímo obec, která by sama měla určit, ke kterému jejímu orgánu žádost směřuje (což pro obce a kraje představuje stále určité komplikace). Pokud se žadatel o identifikaci konkrétního orgánu obce či kraje pokusí, ale výběr provede nesprávně, nemělo by mu být toto na škodu, o čemž svědčí i rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ze dne 7. srpna 2007 ve věci sp. zn. 2 As 12/2007 uvedl: „*Jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obcí, bylo by přílišným formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod – žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávné organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci.*“¹⁵⁴ V tomto ohledu je tedy jedinou povinností žadatele zvážit, zda požadovaná informace vůbec náleží do působnosti konkrétní obce. K situaci, kdy žadatel přímo a správně označí za povinný subjekt orgán územního samosprávného celku ve vztahu ke krajům (lze

¹⁵² Zejména zákona ze dne 12. dubna 2000 č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákona ze dne 13. dubna 2000 č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹⁵³ Srov. např. KOLMAN, Petr. Právo na informace. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010., s. 67-68. ISBN 978-80-210-5135-5.

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2007 ve věci sp. zn. 2 As 12/2007.

samozřejmě použít analogicky u obcí) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. října 2010 ve věci sp. zn. 4 Ans 13/2008 konstatuje: „V případech, kdy jsou informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to i v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje).“¹⁵⁵ Takový postup samozřejmě vyžaduje úzkou spolupráci mezi orgány územních samosprávných celků. S takovým výkladem se autor práce plně ztotožňuje, neboť i ve vztahu k dodržení lhůt stanovených informačním zákonem by nebylo možné, aby žádost, byť ji žadatel v rámci působnosti správně adresuje přímo např. zastupitelstvu obce, tento orgán v souladu se zákonem vyřídil, když jeho povinností je se scházet podle potřeby, avšak minimálně jednou za čtvrtletí¹⁵⁶, což je u menších obcí spíše pravidlem, než výjimkou. Proto se zdá absurdní představa, pokud by se při každé žádosti o informace, jejímž adresátem je zastupitelstvo obce, musel tento orgán svolávat.

Praxe, kdy zde jako určitý informační orgán obce vystupuje permanentně činný obecní (krajský) úřad se jeví jako vhodná, a to jak pro žadatele, tak pro obce a kraje. Je třeba dodat, že několikrát zmiňovaná novela provedená zákonem č. 61/2006 Sb. zrušila včetně poznámky pod čarou ustanovení § 109 odst. 3 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), kde se stanovilo, že obecní úřad „rozhoduje o poskytování informací žadateli podle zvláštního zákona.“¹⁵⁷ V důvodové zprávě k tomu předkladatelé zákona udávají: „Navrhovaná změna reaguje na změnu v poskytování informací v přenesené a samostatné působnosti obcí. V důsledku této změny se dosavadní ustanovení jeví jako matoucí a překonané“¹⁵⁸ Pro územní samosprávné celky tak není určení konkrétního orgánu pro rozhodování o poskytování informací spadající do samostatné působnosti záležitostí zcela jednoznačnou. V případě poskytnutí informace se nejedná o správní řízení a není teda zcela „zřejmé, který orgán má žádost vyřizovat – zda orgán, jehož pravomoci se požadované informace týkají nebo zda jde

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2010 ve věci sp. zn. 4 Ans 13/2008.

¹⁵⁶ Srov. ustanovení § 91 odst. 1 zákona ze dne 12. dubna 2000 č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹⁵⁷ Ustanovení § 109 odst. 3 písm. c) zákona ze dne 12. dubna 2000 č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění účinném do 22. 3. 2006.

¹⁵⁸ Vláda České republiky. *Důvodová zpráva – zvláštní část* ze dne 11. května 2005 k zákonu č. 61/2006 Sb., k části třetí.

o postup spadající do tzv. nevyhrazené pravomoci rady (§ 102 odst. 3 zákona o obcích nebo § 59 odst. 3 zákona o krajích; v tomto případě by mohly územní samosprávné celky svěřit vyřizování žádostí obecnímu či krajskému úřadu).¹⁵⁹ Při odmítnutí žádosti, což je správní rozhodnutí, na něž se dle ustanovení § 20 odst. 4 písm. a) InfZ plně využije správní řád (pokud informační zákon nestanoví jinak), je možno působnost obecního (krajského) úřadu dovodit z ustanovení § 130 odst. 1 správního řádu, kde se uvádí: „*Stanoví-li zákon, že řízení provádí územní samosprávný celek, aniž by určoval, který jeho orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem v případě kraje krajský úřad a v případě obce obecní úřad.*“ Pokud totiž budeme vycházet z toho, že předmětem rozhodování je právo, které je navíc ústavně zaručené, má ve spojení s § 9 správního řádu¹⁶⁰ působnost obecních (krajských) úřadů své opodstatnění.

Poněkud jednodušeji se, v souvislosti s určováním konkrétního orgánu územním samosprávným celkem, jeví poskytování informací náležejících do přenesené působnosti územních samosprávných celků. Pro žadatele toto dělení nehraje příliš velkou roli, neboť i zde vůči němu jako povinný subjekt vystupuje obec nebo kraj a tudíž by, obdobně jako u informací spadající do samostatné působnosti, neměl být postaven před otázku jaký konkrétní orgán ve své žádosti zvolit. Pro územní samosprávné celky je pak stěžejní, kterému konkrétnímu orgánu je výkon státní správy svěřen.

Pro obě oblasti, tedy přenesenou i samostatnou působnost, by mělo platit, že případné poskytnutí informace jiným orgánem obce nebo kraje, by se, s ohledem na celkovou neformální koncepci poskytnutí informace, nemělo spojovat s nějakými negativními procesními důsledky.

Vzhledem k právní jistotě a jednotnému postupu vůči žadatelům o informace by zase bylo vhodné postavit na jisto, že rozhodování o odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 InfZ je kompetenčně svěřeno obecním (krajským) úřadům, což je odvoditelné z úvahy naznačené výše.

¹⁵⁹ Ministerstvo vnitra (2007, s. 23).

¹⁶⁰ „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

4.1.3. Veřejné instituce

Teoreticky nejsložitěji uchopitelným a tedy v praxi nejvíce diskutovaným povinným subjektem jsou tzv. *veřejné instituce*. Tato kategorie subjektů se v textu zákona objevila nad rámec v Listině definované množiny povinných subjektů zahrnující jen státní orgány a orgány územních samospráv. Její zařazení do množiny povinných subjektů je reakcí na fakt, že výkon veřejné správy je třeba chápat širěji než jen autoritativní rozhodování o právech a povinnostech subjektů, ale je třeba do něj zahrnovat i správu veřejných statků ve smyslu jejich obhospodařování.

Předně je třeba upozornit, že se jedná o neurčitý právní pojem, který je v českém právním řádu ojedinělý, a to i z historického pohledu, a jeho výklad je tedy ponechán zejména judikatuře a teorii. Odborná literatura je v hodnocení prospěšnosti zařazení této skupiny povinných subjektů nejednotná.¹⁶¹ Důvodem je, že tato skupina je teoreticky nejobtížněji uchopitelná pro svoji typologickou různorodost.

Nejednoznačné hodnocení možná také vyvěrá z faktu, že samotné zařazení veřejných institucí se jeví jako důsledně nepromyšlený a neprodiskutovaný krok. Stalo se tak při přijetí zákona č. 39/2001 Sb., který primárně novelizoval zákon o České televizi a vznikl v hektickém období tzv. televizní krize na přelomu let 2000 a 2001 v režimu legislativní nouze. Idea novelizovat tímto předpisem informační zákon vznikla v rámci projednávání návrhu zákona v poslaneckém Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu a nelze tedy blížeji analyzovat úvahy zákonodárce. Touto změnou se mezi povinné subjekty zařadily veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. se dovětek *hospodařící s veřejnými prostředky* zrušil a v současnosti se mezi povinné subjekty řadí obecně veřejné instituce. Vypuštění dovětku vycházelo již z návrhu zákona a je tedy možné citovat důvodovou zprávu k tomuto bodu novely: „Druhou změnou v tomto ustanovení je vypuštění slov *hospodařící s veřejnými prostředky*. Předkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu

¹⁶¹ Spíše kladně je zařazení veřejných institucí hodnoceno v komentáři k informačnímu zákonu FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy : komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2012, s. 49-61. ISBN 987-80-7201-868-0; nebo v článku HORNÍK, Jiří. K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. Právní rozhledy. 2004, roč. 12, č. 10, s. 371-372. ISSN 1210-6410. Poměrně negativní stanovisko nalezneme např. v článku POKORNÝ, Radek. Kdo je veřejnou institucí podle informačního zákona? Právní rádce. 2010, roč. 18, č. 5, s., ISSN 1210-4817.

na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. Vymezení znaků veřejné instituce je převzato z rozhodnutí Ústavního soudu III. ÚS 686/02. Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace.¹⁶² I z tohoto textu důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce akceptuje i starší judikaturu, která se dotýkala původního spojení. Je třeba připomenout, že jen těžko si lze představit nějakou veřejnou instituci, která by nehospondařila s veřejnými prostředky a z tohoto důvodu se změna nejeví jako příliš podstatná. Na druhou stranu je zřejmé, že následná judikatura Nejvyššího správního soudu uchopila ustálená východiska Ústavního soudu poměrně extenzivně a řadí mezi veřejné instituce i obchodní společnosti (ČEZ, a. s.; Dopravní podnik hl. města Prahy, a. s.), což je zřejmě právě důsledek legislativní změny a z tohoto pohledu je tedy možné tuto změnu považovat za poměrně zásadní, neboť otevřela dveře pro další rozšíření povinných subjektů, a to směrem do oblasti soukromého práva. A právě o obchodní společnosti jako povinné subjekty se vedou v odborné literatuře spory.

Jak bylo řečeno výše, výklad pojmu *veřejná instituce* je ponechán především judikatuře, neboť šíře možných subjektů spadajících do předmětné kategorie, především s ohledem na velké množství právnických osob, o kterých by se dalo uvažovat jako o veřejných institucích. Zejména tedy nálezy Ústavního soudu se musely nutně pokusit o určité zobecnění¹⁶³ a stanovení kritérií, jež bude nutné v konkrétních případech

¹⁶² Vláda České republiky. *Důvodová zpráva – zvláštní část* ze dne 11. května 2005 k zákonu č. 61/2006 Sb., k části první bodu 2.

¹⁶³ Byť se tomu nejprve ústavní soud bránil, když v rozhodnutí týkajícím se povahy Všeobecné zdravotní pojišťovny jako povinného subjektu ze dne 16. ledna 2003 ve věci sp. zn. III. ÚS 671/02 uvedl: „Ze srovnání znění ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 39/2001 Sb., a důvodové zprávy k zák. č. 39/2001 Sb. lze tudíž dovést toliko ten závěr, že bylo účelem zákonodárce mezi subjekty povinné poskytovat informace a označené termínem "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky" podřadit rovněž Českou televizi a Český rozhlas; jelikož ale předmětné ustanovení nebylo doplněno výslovně o subjekty "Českou televizi a Český rozhlas", nýbrž o obecně vymezenou množinu "veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky", z této skutečnosti pak plyne závěr, dle něhož do této množiny subjektů, kromě České televize a Českého rozhlasu patří všechny subjekty, naplňující definiční znaky pojmu "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky"...V této souvislosti Ústavní soud, veden snahou nenahrazovat svojí judikaturou pravomoc obecných soudů, vymezení definičních znaků obecného pojmu jednoduchého práva "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky" ponechává na úvaze obecného soudu.“ Již o měsíc později se ovšem v dalším nálezu o definiční vymezení pokusil.

konfrontovat s příslušnou entitou. Stěžejními rozhodnutími v této otázce, jež položily základní definiční znaky veřejných institucí, jsou nálezy Ústavního soudu ze dne 27. února 2003 ve věci sp. zn. III. ÚS 686/02 (týkající se Fondu národního majetku České republiky) a ze dne 24. ledna 2007 ve věci sp. zn. I. ÚS 260/06 (týkající se Letiště Praha, a. s.). V prvně zmiňovaném nálezu (na který odkazuje i výše citovaná důvodová zpráva) Ústavní soud konstatoval: „*Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze pak vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností.*“¹⁶⁴ V nálezu zmíněné veřejné instituce jsou již po teoretické stránce dobře rozpracovány v teorii správního práva. Již z textace nálezu ovšem vyplývá, že Ústavní soud použil demonstrativní výčet a ponechal tak prostor pro další rozšiřování. Horník k tomuto uvádí: „Většina povinných subjektů poskytuje informace o své činnosti, kterou vykonává výlučně v oblasti veřejné správy. Z výše uvedeného však vyplývá, že povinnými subjekty jsou i takové instituce, u kterých jejich zapojení do klasického pojetí veřejné správy chybí. V některých případech se takové subjekty pohybují v klasickém tržním prostředí. Takovým příkladem mohou být např. státní podniky. Ačkoliv Ústavní soud se ve výše uvedeném nálezu k této formě subjektu výslovně nevyjadřuje, uvádí, že veřejnou institucí je veřejný podnik, který by měl v sobě veřejné podniky zahrnovat.“¹⁶⁵ Tyto závěry následně zohlednil i Ústavní soud v nálezu ze dne 24. ledna 2007 (tedy již v době, kdy byla podmínka hospodaření s veřejnými prostředky z textu zákona vypuštěna, ale Ústavní soud musel rozhodovat v předmětné věci ještě podle předchozího znění, byť se vyjádřil v tom smyslu, že náleze se týká převážně samotného pojmu *veřejná instituce*) ve věci sp. zn. I. ÚS 260/06, kde se vyslovil explicitně k tomu, zda státní podnik (v tomto případě Letiště Praha, a.s.) je veřejnou institucí a tedy povinným subjektem podle informačního zákona. V tomto nálezu rozpracoval a shrnul již dřívější rozhodovací činnosti Ústavního soudu atributy, které jsou významné pro určení, zda lze určitý subjekt považovat za veřejnou instituci podle

¹⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003 ve věci sp. zn. III. ÚS 686/02.

¹⁶⁵ HORNÍK, J. (2004, s. 372).

informačního zákona. Zároveň konstatoval, že problematika dělení právních subjektů mezi soukromé a veřejné právo v dnešní době není jednoduchá, neboť striktního dělení není možné za současného stavu dosáhnout. Ústavní soud k tomu dodává: „*Je tak třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z “převahy” znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Lze si tak představit instituci, která kupříkladu v procesu svého vzniku (zániku) obsahuje soukromoprávní prvky, nicméně ostatní hlediska budou směřovat k závěru o její veřejnoprávní povaze. Pouze na základě přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu v procesu vzniku instituce tak nelze konstruovat o její povaze úplný a přesný závěr.*“¹⁶⁶ Následně Ústavní soud přistoupil k výčtu pěti znaků, které jsou dle názoru Ústavního soudu klíčové při zkoumání právní povahy posuzovaného subjektu: „*Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.*“¹⁶⁷ Ve světle zmíněných názorů Ústavního soudu můžeme konstatovat, že pokud posuzovaná entita v sobě obsahuje převahu prvků naznačujících její veřejnoprávní charakter, je třeba ji považovat za veřejnou instituci podle informačního zákona.

Je třeba poznamenat, že výše naznačené závěry Ústavního soudu se vztahují k veřejným institucím, jež jsou zřízeny a kontrolovány státem. Na místě je zároveň

¹⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 ve věci sp. zn. I. ÚS 260/06.

¹⁶⁷ TAMTÉŽ

vyslovit názor, zda je možné uvažovat o veřejných institucích i ve vztahu k územním samosprávným celkům. Autor práce se domnívá, že v tomto kontextu nejde činit přílišného rozdílu mezi veřejnou institucí odvozenou od státu a veřejnou institucí odvozenou od územních samospráv. Stát i územní samosprávné celky stojí v textu § 2 odst. 1 InfZ vedle sebe a zároveň územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace vykonávají významnou část veřejné správy, a proto by nemělo logické opodstatnění, aby na veřejné instituce od nich se odvíjející nebyla kladena stejná pravidla. I poslední judikatura Nejvyššího správního soudu potvrdila za veřejné instituce subjekty, mající vztah k územním samosprávným celkům.¹⁶⁸

V kontextu naznačených závěrů Ústavního soudu je třeba poznamenat, že judikaturou již byl potvrzen charakter veřejné instituce jako povinného subjektu dle informačního zákona u České televize, Českého rozhlasu, Všeobecné zdravotní pojišťovny, Pozemkového fondu České republiky, státního podniku Letiště Praha, někdejšího Fondu státního majetku, Ředitelství silnic a dálnic, Národního památkového ústavu, České konsolidační agentury nebo Fakultní nemocnice Motol. Všechny tyto instituce mají svůj existenční základ v předpisech veřejného práva, což již samo o sobě implikuje, že byly zřízeny k naplňování veřejně prospěšného účelu, je jim stanoven dohled ze strany zřizovatele a mají na něj přímé napojení. Lze vyvodit závěr, že pokud je určitá osoba zřízena na základě předpisu veřejného práva, kde zřizovatelem je stát nebo územní samosprávný celek, lze u tohoto subjektu implicitně předpokládat zřízení z důvodu naplnění veřejně prospěšného účelu a jedná se tudíž o veřejnou instituci. Z tohoto pohledu tedy budou mít charakter veřejné instituce dle informačního zákona školská zařízení, veřejné vědecké instituce, veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení apod. Zřízení subjektu přímo zákonem bylo hlavním argumentem pro Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ze dne 8. září 2011 ve věci sp. zn. 9 As 48/2011 potvrdil charakter povinného subjektu u akciové společnosti České dráhy (analogicky tedy i státní organizace Správy železniční a dopravní cesty, neboť tento subjekt vznikl stejným zákonem¹⁶⁹), jež není státním podnikem, ale právnickou osobou založenou dle

¹⁶⁸ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011 ve věci sp. zn. 1 As 114/2011 (Dopravní podnik hl. města Prahy, a. s.) nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008 ve věci sp. zn. 8 As 57/2006 (FK Hradec Králové, a. s.).

¹⁶⁹ Zákon ze dne 5. února 2002 č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

předpisů soukromého práva. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „Ke kritériu založení a vzniku stěžovatelky městský soud ve svém rozhodnutí po zhodnocení právní úpravy uvedl, že k němu došlo na základě zákona o ČD, a to po předchozím souhlasu vlády. Nelze tedy zpochybnit, že stěžovatelka byla založena působením moci zákonodárné jako jedné ze složek státní moci, a jako takové má kritérium založení a vzniku společnosti svůj vypovídací charakter. Na tomto faktu nemůže nic změnit ani skutečnost, že jí byla zákonem dána právní forma ryze soukromoprávní, tj. právní forma akciové společnosti, která podléhá úpravě obchodního zákoníku. Stěžovatelka vznikla transformací státní organizace České dráhy a pro její založení byl použit majetek státu, který se tak ke dni vzniku společnosti stal také vykonavatelem veškerých práv ve společnosti v roli jediného akcionáře (viz ustanovení §§ 3 - 7 zákona o ČD). Nadto zákon zakotvil postavení státu ve společnosti ve formě řídicího výboru.“¹⁷⁰ V tomto případě je zde tedy geneze právnické osoby soukromého práva (akciové společnosti) postavena na speciálním zákonu, což je z hlediska jejího charakteru jako veřejné instituce poměrně nesporný argumentační podklad pro její zařazení do množiny povinných subjektů.

Právní řád ovšem nebrání státu ani územním samosprávným celkům zakládat právnické osoby ryze na základě předpisů soukromého práva. A právě existence obchodních společností, v nichž plní funkci zakladatele či akcionáře stát nebo územní samosprávný celek, jako povinných subjektů je nejdiskutovanějším problémem při interpretaci pojmu *veřejná instituce*. Již citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 ve věci sp. zn. I. ÚS 260/06 se okrajově vyjádřil k zařazování obchodních společností mezi povinné subjekty, když v předmětné věci polemizoval s názorem Nejvyššího správního soudu v napadeném rozhodnutí, kde Nejvyšší správní soud upozornil na skutečnost, že pokud by byla přijata teze o státním podniku jako veřejné instituci, nebyl by pak důvod pro vyjmutí obchodních společností s účastí státu z množiny povinných subjektů. Ústavní soud k tomu konstatoval: „Pokud jde o majetkový podíl u obchodních společností, jedná se o subjekt čistě soukromého práva (což se již nedá říci o státním podniku); postavení a právní poměry státního podniku jsou upraveny ve zvláštním právním předpise (zákon o státním podniku), který zohledňuje specifický charakter této právnické osoby, kdežto postavení a právní poměry obchodních společností jsou určovány obchodním zákoníkem (soukromoprávním

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011 ve věci sp. zn. 9 As 48/2011.

*předpisem); obchodní společnosti hospodaří zásadně se svým majetkem a tímto majetkem rovněž plně odpovídají za své závazky, kdežto státní podnik je subjektem hospodařícím s majetkem státu a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek apod. Není proto možné argumentovat v tom duchu, že pokud by měl být subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jím být analogicky obchodní společnost s majetkovou účastí státu“¹⁷¹ Přesto se autor této práce nedomnívá, že by Ústavní soud explicitně vyloučil možnost, aby obchodní společnosti, ve kterých má stát či obec (kraj) majetkový podíl, byly považovány za povinné subjekty. Ústavní soud toliko konstatoval, že tuto skutečnost nelze vyvodit toliko pouze z analogie se státním podnikem. Z toho vyplývá, že je třeba vždy poměřovat Ústavním soudem vymezené atributy a zkoumat, zda v daném konkrétním případě veřejnoprávní prvky převažují. Následná judikatura Nejvyššího správního soudu takto postupovala a v několika konkrétních případech vyslovila názor, že v obchodních společnostech s významným majetkovým podílem státu či obcí, je třeba spatřovat důvod pro vyslovení názoru, že tyto jsou veřejnou institucí dle informačního zákona. Např. Pokorný v tomto výkladu veřejné instituce ze strany Nejvyššího soudu vidí nesprávný a extenzivní výklad, když uvádí: „Jakkoliv lze pojem *veřejná instituce* považovat za vágní a poměrně kontroverzní, je možné dospět na podkladě platného práva, odborné nauky a soudní judikatury k závěru, že veřejná instituce musí vždy vykonávat veřejnou správu, tj. být subjektem, případně vykonavatelem veřejné správy. Tomuto omezení subjektů, které mohou spadat pod povinné subjekty uvedené v § 2 odst. 1. zákona o svobodném přístupu k informacím, odpovídá i to, že tyto subjekty mají ze zákona výslovně stanovenou povinnost poskytovat pouze informace vztahující se k jejich působnosti. Pojem působnost má (oproti živnostenskému či jinému oprávnění z oblasti soukromého práva) místo a uplatnění v oblasti veřejného práva. Působnost je svěřena subjektům, případně vykonavatelům veřejné správy.“¹⁷² Oproti tomu Korbel se přiklání k zahrnutí obchodních společností a jiných formálně spíše soukromých subjektů založených orgány veřejné moci, jejichž právní podstata vyplývá z předpisu soukromého práva do skupiny povinných subjektů.¹⁷³ Autor práce se ztotožňuje s názorem, že obchodní společnosti mají své místo mezi povinnými subjekty. Pokud*

¹⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 ve věci sp. zn. I. ÚS 260/06.

¹⁷² POKORNÝ, R. (2010, s. 42).

¹⁷³ KORBEL, F. (2005, s. 66-67).

bychom totiž přijali tezi Pokorného, tak by ani Ústavní soud nemohl pojmout do množiny povinných subjektů státní podnik, neboť o takovém subjektu nelze tvrdit, že je nositelem nebo vykonavatelem veřejné správy. Sám Ústavní soud dovodil v souladu s teorií správního práva, že *„veřejná správa nemůže být redukována jen na činnosti nařizovací, vrchnostensky vykonávající moc pomocí jednostranných a autoritativních abstraktních nebo konkrétních aktů správy. Ústavní soud tedy zdůrazňuje, že veřejná správa může být realizována jak vrchnostenským působením, tak i působením nevrchnostenským.“*¹⁷⁴ Ústavní soud, v případě uznání státního podniku za povinný subjekt, *„přispívá k žádoucímu širšímu pojetí práva na informace a důsledněji tak směřuje k realizaci smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím (jde o realizaci práva na informace, která je Listinou chápána široce, tj. jako taková, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí“*¹⁷⁵ Podle autora práce je tedy výklad Nejvyššího správního soudu pozitivním krokem směrem kontrole veřejného prostoru ze strany občanské společnosti. Nejvyšší správní soud tedy zatím judikatorně potvrdil, vždy rozbořem Ústavním soudem nastíněných atributů, postavení povinných subjektů u akciové společnosti ČEZ¹⁷⁶, akciové společnosti Dopravní podnik hl. města Prahy¹⁷⁷ a akciové společnosti FK Hradec Králové¹⁷⁸. V případě fotbalového klubu je zajímavá argumentace soudu týkající se veřejně prospěšného účelu, když uvádí: *„Mimo jiné ochrana veřejného zájmu by tedy měla být vždy přítomným prvkem činnosti obce. V tomto kontextu pak neobstojí argumentace žalovaných, podle níž jediným účelem založení druhého žalovaného bylo podnikání v oblasti profesionálního fotbalu, nikoliv uspokojování veřejných potřeb. Nesměruje-li totiž aktivita prvního žalovaného ve vztahu k založení a činnosti druhého žalovaného k uspokojování veřejných potřeb, resp. byl-li účel založení druhého žalovaného ryze soukromý, pak není zřejmé, jak tímto úkonem hodlal první žalovaný naplňovat zcela zřejmě veřejný cíl své existence spočívající ve všestranném rozvoji svého území a naplňování potřeb svých občanů.“*¹⁷⁹ Z této

¹⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 ve věci sp. zn. I. ÚS 260/06.

¹⁷⁵ TAMTÉŽ

¹⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009 ve věci sp. zn. 2 Ans 4/2009.

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011 ve věci sp. zn. 1 As 114/2011.

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008 ve věci sp. zn. 8 As 57/2006.

¹⁷⁹ TAMTÉŽ

argumentace by se dal vyvodit závěr, že akciová společnost ovládaná¹⁸⁰ obcí (krajem) bude vždy povinným subjektem, neboť obec (kraj) ani nemůže vlastnit právnickou osobu k jinému než veřejně prospěšnému účelu. Argumentačně se musel Nejvyšší správní soud vypořádat s podmínkou veřejně prospěšného účelu i v případě akciové společnosti ČEZ, kde uvedl: „*Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlíží skutečnost, že se jedná o obchodní společnost, sledující svojí činností dosažení zisku. Rovněž platí, že podle výpisu z obchodního rejstříku je předmětem podnikání žalovaného několik desítek velmi rozličných činností. Za významnou však zdejší soud považuje skutečnost, že hlavním předmětem činnosti ČEZ, a. s., je výroba a prodej elektřiny, s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Jakkoliv lze žalovanému přisvědčit v tom směru, že v této svojí dominantní činnosti nemá monopolní postavení, nesouhlasí naopak soud v tom směru, že jeho úkolem není uspokojování veřejnosti v oblasti dodávek elektrické energie. Přestože totiž je jistě elektrizační soustava v EU navzájem propojena, není sporu o tom, že právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a koneckonců i existenčních zájmů České republiky, a jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře žalovaného rozhodující podíl.*“¹⁸¹. Nejnovějším rozhodnutím v této oblasti je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011 ve věci sp. zn. 1 As 114/2001, kde potvrdil postavení povinného subjektu Dopravnímu podniku hl. města Prahy, a. s. V tomto rozhodnutí opět aplikoval test 5 atributů rozhodných pro určení veřejného či soukromého subjektu. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí vyjádřil i k možnosti horizontálního působení základních práv, když konstatoval: „*V českém právním řádu sice není uznávána možnost přímého horizontálního působení základních práv a svobod, jinak řečeno, subjekty povinnými respektovat tato práva a svobody jsou stále primárně orgány veřejné moci. Na druhou stranu se i v českém právním řádu setkáváme s celou řadou příkladů jejich nepřímého horizontálního působení, tedy toho, že například zákonodárce zohlední, že v některém horizontálním vztahu mezi dvěma subjekty soukromého práva je nepoměr mezi těmito subjekty tak silný, že je potřeba slabší z nich uchránit a silnějším naopak uložit povinnosti limitující volnost užívání jejich kapacit. A právě takovou povahu má v tomto směru i zákon o svobodném přístupu*

¹⁸⁰ K tomu srov. § 66a zákona ze dne 5. listopadu 1991 č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009 ve věci sp. zn. 2 Ans 4/2009.

*k informacím, tak jak byl vyložen v rozsudcích vymezujících, kdo je povinným subjektem.*¹⁸² Dopravní podnik hl. města Prahy, a. s. se pokusil ústavní stížností podanou v lednu tohoto roku zvrátit trend judikatury Nejvyššího správního soudu a dosáhnout zrušení části zákona č. 39/2001 Sb., která do informačního zákona zavedla předmětnou skupinu povinných subjektů. Dne 3. dubna Ústavní soud usnesením stížnost odmítl jako neodůvodněnou. V usnesení I. ÚS 330/12 konstatoval: „*Oba soudy provedly výklad § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím způsobem, který odpovídá smyslu judikatury Ústavního soudu, týkající se posuzování otázky, zda určitý subjekt představuje veřejnou instituci ve smyslu uvedeného zákona. Jejich výklad vystihuje účel tohoto ustanovení, kterým je realizace práva na informace a tomu odpovídající povinnost veřejných institucí poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Ústavní soud konstatuje, že uplatnění interpretace, prosazované stěžovatelem, by naopak bylo v rozporu se smyslem zákonné úpravy a ve svém důsledku by znemožňovalo realizaci práva na informace.*“¹⁸³ Toto usnesení se jeví jako přelomové, neboť potvrdilo judikaturu Nejvyššího správního soudu směrem k extenzivnímu výkladu pojmu *veřejná instituce*.

Při své činnosti v neziskovém sektoru se autor setkal se situací, kdy právnická osoba argumentovala proti názoru o svém postavení povinného subjektu tím, že není ovládaná obcí, nýbrž jinou právnickou osobou. Jediným společníkem této další osoby je ovšem obec. V tomto případě tak obec vykonává vliv nepřímý, ale stále je třeba i tyto subjekty považovat za veřejné instituce, neboť důsledky opačného výkladu by vedly k absurdnímu závěru, kdy by se pouhým řetězením vlastnických vztahů zbavily takové subjekty informační povinnosti.¹⁸⁴ Závěrem je nutné poznamenat, že Nejvyšší soud nestanovil ve svých rozhodnutích žádnou majetkovou hranici, která by ovládanou osobu zařadila mezi veřejné instituce. Dá se asi uvažovat, že určitou hranicí bude přítomnost rozhodujícího vlivu v pojetí obchodního zákoníku ze strany státu nebo územního samosprávného celku.

Na tomto místě je třeba se krátce zmínit o tom, že ustanovení § 2 odst. 1 InfZ uvádí, že povinné subjekty zde vyjmenované poskytují informace *vztahující se k působnosti povinného subjektu*. Ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu ve věci

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011 ve věci sp. zn. 1 As 114/2011.

¹⁸³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012 ve věci sp. zn. I. ÚS 330/12.

¹⁸⁴ Shodně FUREK, A.; ROTHANZL, L. (2012, s. 54).

sp. zn. I. ÚS 260/06 je třeba vykládat toto spojení velmi široce¹⁸⁵. Bude se jednat o veškeré informace o činnosti povinného subjektu, které mají nějakým způsobem přesah do oblasti veřejného dění či souvisejí s veřejným zájmem.

Ustanovení § 2 odst. 2 InfZ představuje jakousi zbytkovou klauzuli k prvnímu odstavci tohoto paragrafu. Zákonodárce si byl vědom, že stát jako jeden z nositelů veřejné správy přenáší, v zájmu efektivnějšího řízení, její výkon často na subjekty stojící zcela mimo organizační strukturu státu či územních samosprávných celků. Přesto by nebylo vhodné, aby tato skupina vykonavatelů veřejné správy stála, co do výkonu vrchnostenské správy, mimo režim informačního zákona. Tato skupina povinných subjektů se od subjektů vyjmenovaných v prvním odstavci daného ustanovení liší tedy především tím, že jí zákon ukládá pouze omezenou informační povinnost, která se vztahuje k rozhodovací činnosti těchto subjektů, tedy jen do oné delegované oblasti výkonu veřejné správy a nikoliv do sféry privátní či jiné. V tomto smyslu ale bude pravděpodobně možné žádat veškeré informace, které mají souvislost s postavením subjektů v oblasti veřejné správy (tedy kromě samotné rozhodovací činnosti i např. informace týkající se financování těchto subjektů z veřejných prostředků apod.) Vzhledem k široké škále takovýchto povinných subjektů, která vychází z okruhu správních orgánů definovaných v § 4 odst. písmeno a) soudního řádu správního¹⁸⁶, kde se uvádí, že správní soudy rozhodují o rozhodnutích vydaných mimo jiné „*fyzickou nebo právníckou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob v oblasti veřejné správy*“, je prakticky nemožné provést úplný výčet, a to zároveň i proto, že tato skupina subjektů podléhá značné nestálosti. Jen pro příklad můžeme uvést, že sem budou patřit profesní samosprávy reprezentované komorami (např. Česká advokátní komora, Česká lékařská komora apod.), vykonavatelé veřejné správy v oblasti ochrany přírody a krajiny (členové stráží) nebo Všeobecná zdravotní pojišťovna, která má dle judikatury¹⁸⁷ zároveň postavení v první skupině povinných subjektů.

Závěrem k této části je třeba připomenout zkušenost autora s aplikací informačního zákona, z níž plyne, že není samotným problémem širší povinných

¹⁸⁵ Ústavní soud k pojmu informace v předmětném nálezu uvedl následující: „*Informace je Listinou chápána široce, tj. jako taková, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí.*“

¹⁸⁶ Zákon ze dne 21. března 2002 č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁸⁷ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007 ve věci sp. zn. 3 Ads 33/2006.

subjektů, ale spíše to, že zejména obchodní společnosti, dokonce i ty, u nichž toto postavení potvrdil Nejvyšší správní soud (dle zkušeností autora Dopravní podnik hl. města Prahy, a. s.), nerespektují soudní rozhodnutí a často na žádosti o informace (a bohužel ani na soudní rozhodnutí příkazující jim rozhodnout o žádosti) nijak nereagují, čímž se jen potvrzuje, že procesní pozice žadatelů není v takových případech příliš silná a v tomto směru je do budoucna určitě úkolem zákonodárce zlepšit legislativní prostředí pro efektivnější výkon práva na informace.

4.1.4. Procesní otázka spojená s určením nadřízeného orgánu

V kontextu problematiky vztahující se k okruhu povinných subjektů je třeba připomenout i procesněprávní konsekvence a to zejména v souvislosti s otázkou, kdo rozhoduje o stížnostech dle § 16a InfZ, resp. o odvolání dle § 16 InfZ, kde informační zákon vždy hovoří o nadřízeném orgánu. Vzhledem k tomu, že tyto úkony adresuje žadatel přímo povinnému subjektu, nemusí se tato otázka jevit nijak zásadní, neboť sám povinný subjekt by měl určit, kdo je jeho nadřízený orgán a tomu spisový materiál (pokud nebude postupovat cestou autoremedury) postoupit. Přesto nelze tuto oblast zcela pominout, neboť pro žadatele to může být významné zejména s ohledem na možný následný soudní přezkum, resp. podmínku vyčerpání všech opravných prostředků v režimu správního řízení než může být přistoupeno ke správní žalobě. Při určení nadřízeného orgánu se vychází primárně z ustanovení § 178 odst. 1 a 2 správního řádu¹⁸⁸, jehož aplikaci přímo určuje § 20 odst. 4 InfZ. Obecně platí, že pro určení nadřízeného orgánu je významnou otázkou charakter povinného subjektu a dále povaha požadovaných informací. V rámci státních orgánů a obcí se nejeví situace nijak komplikovaná. U státních orgánů bude nadřízeným zpravidla ten, který stojí v jeho čele (tedy např. ministru ministerstev, nebo předseda u jiných ústředních orgánů státní správy, např. v případě Úřadu vlády). U obcí je nadřízeným orgánem zásadně krajský úřad. V případě městských částí statutárních měst a hl. města Prahy, za předpokladu, že vycházíme z premisy o samostatném postavení těchto městských částí jako povinných subjektů, bude nadřízeným orgánem magistrát konkrétního územně členěného

¹⁸⁸ Správní řád v daném ustanovení používá pojem *nadřízený správní orgán*, kdežto informační zákon pracuje jen s *nadřízeným orgánem*, což je důsledkem toho, že množinu povinných subjektů nelze zužovat pouze na správní orgány dle správního řádu, ale rozsah je, jak uvedeno výše, širší.

statutárního města, resp. Magistrát hl. města Prahy. O něco komplikovanější se jeví situace u monokratických státních orgánů, typicky o Veřejného ochránce práv. V tomto případě se jeví jeho rozhodnutí jako konečné, neboť v organizační struktuře nemá žádný nadřízený orgán. Proti jeho rozhodnutí tedy není možné odvolání a na řadu by přicházela rovnou správní žaloba (proti nečinnosti podle § 79 a násl. soudního řádu správního nebo proti rozhodnutí podle § 65 a násl. soudního řádu správního). Praktické problémy mohou nastat v případě krajů, kdy obecně lze říci, že pokud se žádost týká samostatné působnosti, rozhoduje z pravidla jako nadřízený orgán Ministerstvo vnitra. Ovšem nemusí to platit absolutně a pozici nadřízeného orgánu může v souladu s § 178 odst. 1 správního řádu vykonávat jiný ústřední orgán státní správy, kterému je to svěřeno zvláštním zákonem. Obtíže pak může vyvolávat i rozhodování o žádosti spadající do přenesené působnosti, neboť vždy nemusí být zcela jasné, kterého konkrétního odvětví státní správy se žádost týká, nebo může zasahovat do více odvětví. V takovém případě se jeví jako vhodné, aby se vyřízení žádosti realizovalo odděleně podle jednotlivých úseků přenesené působnosti, nebo se rozhodnutí rozdělilo do samostatných výroků.¹⁸⁹

Určení nadřízeného orgánu v případě veřejných institucí se jeví nejsložitější, a to z důvodu obsahové rozmanitosti této skupiny povinných subjektů. Je třeba konstatovat, že tato otázka není příliš řešena ani judikaturou, a když, tak s rozličnými výsledky. Pokud se pokusíme o jisté zjednodušení, tak v případě veřejných institucí mající svůj existenční základ v předpisech veřejného práva (viz předešlá kapitola), je třeba za nadřízený orgán považovat zřizovatele (u příspěvkových organizací) či garanta zákona (u veřejných institucí založených zákonem, dle judikatury zřejmě s výjimkou těch, které mají právní formu obchodních společností). V případě obchodních společností bude na místě aplikovat ustanovení § 20 odst. 5 InfZ, kde se stanoví, že *„nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.“* Takovým orgánem bude statutární orgán, tedy jednatel nebo představenstvo obchodní společnosti. V případě nečinnosti tohoto nadřízeného orgánu by již nešla aplikovat stížnost na nečinnost dle § 80 odst. 3 správního řádu, neboť v organizační struktuře tohoto povinného subjektu není, pokud aplikujeme ustanovení § 20 odst. 5 InfZ, vyšší vedoucí

¹⁸⁹ FUREK, A.; ROTHANZL, L. (2012, s. 912).

a tudíž by bylo možno přistoupit rovnou k žalobě proti nečinnosti dle § 79 a násl. soudního řádu správního. Bohužel se dá předpokládat, že rozsudkem by si žadatel vymohl vydání rozhodnutí o žádosti, které by ovšem mohlo být zcela nebo z části odmítavé (tedy dle § 15 InfZ), což by jen roztočilo další kolo opravných prostředků či správních žalob. Opět se tedy vynořuje problém procesní vymahatelnosti informací v případě zejména obchodních společností.

4.2. Hmotněprávní výjimky z poskytování informací

Hojně je v judikatuře řešen výklad jednotlivých hmotněprávních výjimek, jejichž naplnění znemožňuje v konkrétním případě poskytnout požadované informace. Toto omezování práva na informace aplikací předmětných ustanovení informačního zákona musí být vždy poměřováno s omezujícími podmínkami článku 17 odst. 4 Listiny ve spojení s článkem 4 odst. 4 Listiny a zároveň s mantinely danými § 12 InfZ. Ustanovení omezující poskytování informací jsou koncentrována mezi §§ 7 až 11 InfZ a jsou převážně obligatorního rázu (s výjimkou § 11 odst. 1 InfZ, kde se používá textace „*povinný subjekt může omezit*“). Z legislativního stylu úpravy jednotlivých výjimek vybočuje § 8a InfZ, který představuje výluku pozitivně formulovanou.¹⁹⁰ K tomuto ustanovení zároveň zákonodárce v legislativním procesu zařadil ustanovení § 8b InfZ, který představuje jakousi výjimku z ochrany osobních údajů v tom smyslu, že z jinak obecně neposkytovaných osobních údajů se v případě, že jsou subjektu poskytnuty veřejné prostředky, tak se tzv. základní osobní údaje poskytnou. Tato část informačního zákona není ovšem jedinou, kde se objevují určité hmotněprávní překážky pro poskytování informací. V § 2 odst. 3 InfZ se uvádí, že informační zákon se nepoužije na „*poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví*“, přičemž v této souvislosti uvádí v poznámce pod čarou demonstrativní výčet právních předpisů týkajících se průmyslového vlastnictví a jeho ochrany (např. zákon ze dne 27. listopadu 1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích). Dále v § 3 odst. 3 InfZ se vylučuje poskytování počítačového programu, neboť podle předmětné dikce není tento informací.

¹⁹⁰ „*Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.*“

Není možné v práci tohoto rozsahu detailně rozvádět jednotlivá omezující ustanovení informačního zákona, a proto bude v následujících pasážích upozorněno na ta omezení, která se v aplikační praxi vyskytují nejčastěji, a ke kterým zároveň již existuje relevantní judikatura. Jedná se zejména, bráno podle systematiky zákona, o ochranu osobních údajů, obchodní tajemství, předměty ochrany práva autorského a informace z kontrolní činnosti. O změně týkající se poskytování nepravomocných rozsudků soudů, kterou umožnil derogační nález Ústavního soudu, bylo blížeji pojednáno v kapitole 2.3 na str. 39-40.

4.2.1. Informační zákon a ochrana osobních údajů

Jak bylo uvedeno výše, v praxi se často vyskytují žádosti o informace, jejichž předmětem je poskytnutí kopie nějakého dokumentu. Typicky nájemní smlouvy, kterou uzavřel povinný subjekt se třetí osobou, nebo rozsudku soudu apod. Je tedy zřejmé, že v těchto dokumentech, které představují určitý soubor informací, budou často obsaženy informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy (dle judikatury je třeba při hodnocení tohoto pojmu vycházet z obsahové stránky věci, tedy jestli projev osobní povahy něco vypovídá o dalších attributech ochrany osobnosti¹⁹¹), soukromí fyzické osoby a osobní údaje. Současné znění informačního zákona v § 8a dává povinnému subjektu pokyn, aby takové informace poskytl „*jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*“, přičemž odkazuje na ustanovení §§ 11 až 16 občanského zákoníku a § 5 a § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Aktuální znění vychází z novely informačního zákona provedené zákonem č. 61/2006 Sb. Před touto novelizací se informační zákon na informace tohoto typu vůbec nevztahoval, a tudíž o tyto informace nebylo možné v režimu informačního zákona vůbec žádat, zatímco dnes jsou jen důvodem pro odmítnutí (úplné nebo částečné) žádosti o informace. Dnes tedy povinný subjekt musí zvážit, které z uvedených eventualit (projev osobní povahy, soukromí, osobní údaj) se požadovaná informace dotýká, následně aplikovat konkrétní právní předpis takové informace chránící a v konečné fázi rozhodnout, zda je zde prostor pro poskytnutí informace v souladu se zákonem nebo naopak pro (částečné) odmítnutí.

¹⁹¹ Srov. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2005 ve věci sp. zn. 30 Cdo 64/2004.

Ochranu osobnosti a ochranu osobních údajů nelze terminologicky zaměňovat, byť často se objevuje mezi oběma chráněnými hodnotami jistý překryv. Lze spíše uvést, že ochrana osobnosti, stejně jako ochrana osobních údajů spadá do širšího rámce ochrany soukromí ve smyslu článku 10 Listiny. V souvislosti s poskytováním informací se v rámci ochrany soukromí objevuje nejčastěji konflikt s ochranou osobních údajů. Osobním údajům poskytuje komplexní ochranu zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů¹⁹², který přináší legální definici pojmu *osobní údaj*, která je převzata ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES. Podle zákonné definice je osobním údajem „*jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.*“¹⁹³ Uvedená definice je poměrně široká, což reflektuje fakt rozmanitosti zpracování osobních údajů v praktickém životě.¹⁹⁴ Obecně lze tedy konstatovat, že jakákoliv informace, která může vést k identifikaci konkrétního subjektu, je osobním údajem a může s ním být nakládáno jen v souladu se zákonem na ochranu osobních údajů. Je zřejmé, že ne vždy je ten samý údaj schopný identifikovat konkrétní subjekt. Např. zveřejnění jména v Praze bez dalšího nemůže vést k takové identifikaci. Zato zveřejnění jména na obci, kde žije pouze několik málo stovek obyvatel, už takovým údajem být bezesporu může. Je třeba vždy vážit veškeré okolnosti zveřejnění daného údaje.

Informační zákon tedy v §8a odkazuje na úpravu obsaženou právě v tomto právním předpise. Pro nakládání s osobními údaji je nejvýznamnější hlava II zákona o ochraně osobních údajů, neboť vymezuje práva a povinnosti při zpracování osobních údajů. Velmi významné je ustanovení § 5 odst. 2 předmětného zákona¹⁹⁵. V tomto

¹⁹² Tímto zákonem byl zároveň zřízen Úřad pro ochranu osobních údajů se sídlem v Praze. Srov. ustanovení § 2 předmětného zákona.

¹⁹³ Ustanovení § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.

¹⁹⁴ Blíže k pojmu viz *Úřad pro ochranu osobních údajů: Stanovisko č. 3/2012 – K pojmu osobní údaj*. Dostupné na WWW: <http://www.uouu.cz/files/stanovisko_2012_3.pdf>.

¹⁹⁵ „*Správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat,*

a) jestliže provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce,

b) jestliže je zpracování nezbytné pro plnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro jednání o uzavření nebo změně smlouvy uskutečněné na návrh subjektu údajů,

ustanovení se stanoví základní premisa, že se souhlasem subjektu údajů je možné osobní údaje zveřejnit kdykoliv a následně stanovit případy, kdy je tak možno učinit bez tohoto souhlasu. Povinný subjekt tedy při poskytování informací, jež obsahují osobní údaje, musí zvážit, zda se jedná o některou ze situací vymezenou v tomto ustanovení a pokud shledá, že nikoliv, požadovanou informaci neposkytne. Jisté výkladové potíže může způsobit textace ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů, které stanoví, že správce údajů může zpracovat osobní údaje bez souhlasu subjektu údajů, pokud se provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce. To by mohlo na první pohled implikovat, že takovou právní povinností správce je i poskytování informací dle informačního zákona a tudíž by bylo možné poskytovat veškeré osobní údaje bez překážek. Takový výklad se ovšem jeví jako nesprávný, neboť by pak ustanovení § 8a InfZ postrádalo jakýkoliv smysl.¹⁹⁶ Navíc v poznámce pod čarou k danému ustanovení zákona o ochraně osobních údajů je výčet předpisů, které v této souvislosti přicházejí v úvahu, a mezi nimi informační zákon absentuje. Takovému postupu se také příčí ustanovení § 8b InfZ obsahující výjimku z výjimky a tedy už z logiky legislativní konstrukce je existence výjimky znakem toho, že poskytování osobních údajů musí podléhat určitému omezení, jinak by ani nebylo možné výjimku konstruovat. Zákonodárce také přidružil k textu v § 8b odst. 1 InfZ odkaz na poznámku pod čarou, a ta právě odkazuje na ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Dá se tedy uvažovat, že zákonodárce chápe pouze ustanovení § 8b InfZ jako právní povinnost správce, a to ještě v omezené míře (neboť hovoří o poskytnutí základních osobních údajů, které dále specifikuje).

c) pokud je to nezbytně třeba k ochraně životně důležitých zájmů subjektu údajů. V tomto případě je třeba bez zbytečného odkladu získat jeho souhlas. Pokud souhlas není dán, musí správce ukončit zpracování a údaje zlikvidovat,

d) jedná-li se o oprávněně zveřejněné osobní údaje v souladu se zvláštním právním předpisem. Tím však není dotčeno právo na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů,

e) pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života,

f) pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení, nebo,

g) jedná-li se o zpracování výlučně pro účely archivnictví podle zvláštního zákona.“

¹⁹⁶ Takový výklad nicméně připouští např. NONNEMANN, František. Ochrana osobních údajů při poskytování informací veřejnou institucí. Správní právo. 2011, roč. 19, č. 1-2, s. 108. ISSN 0139-6005.

Aplikační praxe dříve (a podle zkušeností autora v některých případech i dnes) často postupovala tak, že pokud se v požadovaném dokumentu informace předmětného typu vyskytly, odmítl rozhodnutím vydat celý dokument. V tomto ohledu se jeví jako stěžejní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 A 3/2002, který je sice z doby, kdy předmětná ustanovení informačního zákona nebyla součástí textu zákona, ale je pro režim poskytování informací, resp. dokumentů obsahujících chráněné osobní údaje, stále aktuální. V tomto rozhodnutí totiž Nejvyšší správní soud vyslovil tento názor: *„Pokud jde o rozsah, v jakém lze odmítnout poskytnutí osobních údajů, Nejvyšší správní soud má za to, že osobním údajům je poskytnuta dostatečná ochrana již jejich znečitelněním v autentickém textu a proto nelze odmítnout poskytnout celou ucelenou část textu tyto údaje obsahující.“*¹⁹⁷ Povinný subjekt tedy po zvážení, zda se v textu požadovaného dokumentu nachází chráněné osobní údaje, které není možné s ohledem na ustanovení § 8a InfZ poskytnout, musí dále uvážit, zda je nutné odmítnout poskytnutí celého dokumentu (nebo jeho části), nebo zda postačí anonymizování předmětných osobních údajů. Autor se např. setkal se situací, kdy sám Úřad pro ochranu osobních údajů poskytl na základě žádosti o informace pouze část dokumentu (kontrolního protokolu) a o zbylé části vydal rozhodnutí o odmítnutí s tím, že obsahuje osobní údaje. Ve skutečnosti se tyto osobní údaje nacházely na cca jedné ze tří stran textu, o nichž bylo vydáno předmětné rozhodnutí. Rozhodnutí bylo napadeno rozkladem, kterému bylo předsedou Úřadu pro ochranu osobních údajů vyhověno. V souvislosti s touto problematikou se lze krátce zmínit o postavení podnikajících fyzických osob, neboť se mohou vyskytovat žádosti o informace týkající se např. sankcí udělených těmto osobám. Z dikce § 4 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů¹⁹⁸ a *contrario* vyplývá, že právnickým osobám není ochrana osobních údajů poskytována. V otázce podnikajících fyzických osob ale není situace tak zřejmá. V nálezu Pl. ÚS 38/02 Ústavní soud k tomuto konstatoval: *„Pokud jde o fyzické osoby, které jsou podnikateli lze usuzovat stejně, neboť z hlediska jejich statusu je nutno za rozlišovací kritérium považovat jejich činnost podnikatelskou. Údaje o této činnosti (stejně jako v případě právnických osob) tedy - podle mínění Ústavního soudu - ochrany*

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2004 ve věci sp. zn. 7 A 3/2002.

¹⁹⁸ *„Pro účely tohoto zákona se rozumí subjektem údajů fyzická osoba, k níž se osobní údaje vztahují.“*

podle zákona č. 101/2000 Sb. nepožívají.“¹⁹⁹ Ústavní soud tedy s podnikatelskou činností spojuje odblokování režimu ochrany osobních údajů. Nelze ovšem nevidět, že u podnikajících fyzických osob velmi často tato podnikatelská sféra jejich činnosti ingeruje do jejich soukromí a nelze tedy zcela přesně odloučit podnikatelskou a soukromou sféru takové fyzické osoby, a z těchto důvodů autor nezastává názor o bezbřehém prolomení ochrany osobních údajů v souvislosti s podnikáním fyzické osoby. V souvislosti s informacemi uloženými podnikajícím fyzickým osobám ve správním řízení lze mít na druhou stranu za to, že v takovém případě převládá veřejný zájem společnosti na poctivém fungování obchodního styku a dalo by se uvažovat o poskytnutí informací o udělených sankcích (jako výsledek kontroly by tomu nebránilo ani ustanovení § 11 odst. 3 InfZ) na základě § 8a InfZ ve spojení s § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, kde se stanoví, že bez souhlasu subjektu údajů správce poskytne osobní údaje, „pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života.“

Činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů se v poslední době též zaměřila na poskytování záznamů z jednání zastupitelstev obcí a krajů. Je ustálenou praxí, že z těchto jednání se pořizuje audiovizuální záznam, ale má se za to, že tento by měl sloužit primárně k pořízení zápisů z těchto jednání. Ovšem stává se, že některé obce zveřejňují tyto záznamy a zápisy na internetových stránkách, případně je poskytují žadatelům o informace. Je zřejmé, že na takovýchto nosičích se vyskytují osobní údaje. Jejich poskytnutí zřejmě nebude problémem u zastupitelů, neboť na tyto osoby se dá aplikovat ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů²⁰⁰. V případě ostatních osob bude nutné, v případě poskytování záznamů a zápisů ze zasedání neomezenému okruhu osob (tedy např. zveřejněním na internetu), předmětné pasáže anonymizovat. Pokud by v audiovizuálním záznamu byla taková anonymizace obtížně technicky proveditelná, dalo by se uvažovat i o odepření poskytnutí informace.

¹⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2004 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

²⁰⁰ „Správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.“

S odkazem na možnost vyžádat si souhlas od subjektu údajů je možné uvažovat o tom, že by obce (kraje) uvědomily přítomné, že je prováděn záznam, který bude umístěn na internet a v tomto případě by se dalo hovořit o konkludentně uděleném souhlasu (což ale naráží na možný problém nesouhlasu některého z účastníků z řad veřejnosti, neboť jeho právo na účast na zasedání bude v tomto případě zřejmě převažovat nad právem na informace, a pak by musela obec či kraj stejně případné projevy a podobu takového účastníka anonymizovat). Pravdou ovšem je, že část odborné veřejnosti vychází z předpokladu, že zasedání zastupitelstev jsou veřejná, což je argumentem i pro neomezené další zveřejňování.²⁰¹

Je třeba zdůraznit, že v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 InfZ je vždy nutné, v případě neposkytnutí byť jen určité části požadované informace či informací, aby povinný subjekt vydal rozhodnutí o odmítnutí informace, které může být následně napadeno odvoláním ze strany žadatele. Pokud by povinný subjekt takto poskytl jen část informace, aniž by o zbytku vydal správní rozhodnutí, bude žadatel nucen postupovat dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) InfZ, tedy cestou stížnosti z důvodů v tomto ustanovení uvedených, jež dopadají právě na naznačenou situaci.

V praxi v poslední době vyvolalo značný rozruch rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 57/2010, které se obsahově vztahovalo k ustanovení § 8b InfZ. Toto ustanovení se do zákona, stejně jako ustanovení § 8a InfZ, dostalo v průběhu projednávání novely informačního zákona provedené zákonem č. 61/2006 Sb. ve výborech Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Neexistuje tedy k němu důvodová zpráva. Předmětné ustanovení představuje výslovnou výjimku z ochrany osobních údajů, když stanoví, že povinný subjekt „*poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*“²⁰² Přičemž v odstavci třetím vymezuje, co se myslí základními osobními údaji. Patří sem podle výslovného ustanovení zákona jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Druhý odstavec je zajímavý tím, že se dá označit za výjimku z výjimky, neboť stanoví, že ustanovení o poskytování

²⁰¹ Blíže Úřad pro ochranu osobních údajů: Stanovisko č. 2/2004 - Zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů.

Dostupné na WWW: < http://www.uoou.cz/files/stanovisko_2004_2.pdf>.

²⁰² Ustanovení § 8b odst. 1 zákona ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

základních osobních údajů se nevztahuje na „*poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.*“²⁰³ Judikatura v souvislosti s výkladem pojmu *veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky* vyložila to, co se rozumí veřejnými prostředky, přičemž poukázala na jejich vymezení v zákoně o č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, konkrétně v ustanovení § 2 písm. g) a i)²⁰⁴. Poměrně široký vějíř takto vymezených prostředků způsobuje, že je možné pod tento výčet zahrnout v podstatě jakékoliv platby poskytnuté z rozpočtu státu nebo územních samosprávných celků. Výše zmíněný judikát Nejvyššího správního soudu řešil situaci, kdy žadatel požadoval informace o odměnách udělených zaměstnanci magistrátu statutárního města. Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda takto poskytnuté platby spadají do výjimky z poskytování osobních údajů, tedy pod dikci § 8b InfZ a zda lze zaměstnance veřejné správy podřadit pod pojem *příjemce veřejných prostředků*. Soud přitom nerozlišoval mezi platem a odměnou a zabýval se čistě gramatickým výkladem předmětného ustanovení. Zaměstnance veřejné správy označil za příjemce, neboť „*lze logicky usoudit, že pod pojem „příjemce veřejných prostředků“ zahrnul zákonodárce v § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím velice široký okruh osob. Pokládá-li pak za tyto osoby i veškeré důchodce, veškeré osoby sociálně slabé, veškeré účastníky stavebního spoření se státní podporou, atd., je nutno uvedený pojem vyložit tak, že „příjemcem veřejných prostředků“ je podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoli osoba, které je vyplacena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů.*“²⁰⁵ Soud usuzoval, že pokud zákonodárce zahrnul do odstavce druhého předmětného ustanovení výjimku z výjimky, vedlo ho k tomu právě to, že za příjemce veřejných prostředků chápal velmi široký okruh osob. V podstatě každého, kdo obdržel nějaký příjem z veřejných rozpočtů. Co do střetu předmětného ustanovení s ústavně

²⁰³ Ustanovení § 8b odst. 2 zákona ze dne 11. května 1999 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

²⁰⁴ Podle těchto ustanovení jsou veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu; a veřejnými výdaji výdaje vynaložené ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků, z jiných peněžních fondů státu, územního samosprávného celku nebo jiných právnických osob uvedených v písmenu a), z prostředků soustředěných v Národním fondu a z jiných prostředků ze zahraničí poskytnutých na základě mezinárodních smluv nebo poskytnutých k plnění úkolů veřejné správy.

²⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011 ve věci sp. zn. 5 As 57/2010.

zakotvenou ochranou osob před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o osobě Nejvyšší správní soud konstatoval: „Právo na ochranu osobních údajů není neomezené, když čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li pak zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva, t. j. o poskytnutí oprávněné. S ohledem na tyto závěry Nejvyššího správního soudu je nedůvodným stížní bod 2) o nutnosti posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.“²⁰⁶ Z rozsudku tedy vyplývá, že lze žádat podle informačního zákona o informaci týkající se platu každého zaměstnance činného ve veřejné správě bez dalšího. Tento výklad předmětného ustanovení je jistě jeden z možných, ovšem autor se domnívá, že v tomto Nejvyšší správní soud zvolil nesprávně pouze jazykovou metodu výkladu a nepřihlédl ke všem okolnostem. Soud totiž pouze mechanicky konstatoval, že plat je veřejný prostředek, zaměstnanec je jeho příjemcem a tudíž se jedná o zákonné poskytnutí osobních údajů a nemůže se tedy jednat o neoprávněné shromažďování údajů. Nejvyšší správní soud podle názoru autora zcela odhlédl od faktu, že vzhledem k povaze zaměstnání ve veřejné správě je informace o výši platu výrazným zásahem do soukromé sféry jednotlivce, neboť umožňuje zcela konkrétní představu o jeho majetkové sféře. Kontrola nakládání s veřejnými prostředky je jistě velmi potřebná, ale tato potřeba by neměla *a priori* znamenat ohrožení osobní sféry jednotlivce. Autor se domnívá, že v těchto případech je třeba si uvědomit, že právo na informace je právo ryze politické, byť široce pojaté a nemělo by být využíváno k uspokojení nepodložené osobní zvědavosti, což předmětné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu umožňuje. V tomto světle také dochází k nedůvodné disproporci mezi zaměstnanci povinných subjektů a ostatními zaměstnanci. Takový zásah do osobní sféry je zřejmě odůvodnitelný u vrcholných státních úředníků, ale zcela postrádá smysl u řadového zaměstnance např. obecního úřadu.

Je třeba také dodat, že Nejvyšší správní soud se nijak nezabýval genezí předmětného ustanovení informačního zákona. Je pravdou, že k němu neexistuje

²⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011 ve věci sp. zn. 5 As 57/2010.

důvodová zpráva, ovšem nelze nevidět, že jeho textace je velmi podobná textu v neschváleném legislativním návrhu z roku 2002. Konkrétně se jedná o sněmovní tisk č. 9 ze IV. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.²⁰⁷ V tomto senátním návrhu novely informačního zákona byl obsažen § 8a, který v podstatě odpovídá současnému textu § 8b InfZ. Lze tak podpůrně využít důvodové zprávy, kde se k navrhovanému paragrafu výslovně uvádí, že cílí hlavně na právnické osoby, která žádají o veřejné prostředky. Autorům návrhu ale bylo jasné, že ustanovení může zasáhnout i fyzické osoby. K tomu důvodová zpráva uvádí: „Protože příjemcem takovýchto prostředků jsou často též fyzické osoby, u nichž není ochrana dána obchodním tajemstvím, ale ochranou osobních údajů, navrhuje se nově upravit i přístup ke stejně limitovanému rozsahu těchto informací v případě fyzických osob - příjemců veřejných prostředků. Vychází se z principu, že veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostředky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo. Tato úprava se však výslovně nevztahuje na oblast, kde jsou fyzické osoby příjemci veřejných prostředků nikoli čistě "ze své vůle", ale z důvodů své sociální a obdobné situace.“²⁰⁸ Stěžejním bodem je žádost z vlastní vůle, tedy lze z úvah zákonodárce dovodit, že měl na mysli žadatele o dotace, granty apod. Zaměstnance veřejné správy asi těžko zhodnotíme jako žadatele o plat, byť není sporu, že jeho plat je veřejným prostředkem. Také je třeba upozornit, že Nejvyšší správní soud nezhodnotil veškeré souvislosti informačního zákona, především ustanovení § 5 odst. 3 InfZ, který zakládá povinnost povinnému subjektu do 15 dnů od poskytnutí informace, k této umožnit přístup prostředky umožňující dálkový přístup (typicky internet). Představa, že výše platu úředníka obce bude volně k dispozici neomezenému okruhu osob, je již, podle názoru autora, zcela flagrantním zásahem do soukromé sféry.

Na předmětný judikát Nejvyššího správního soudu reagovalo Ministerstvo vnitra České republiky a Úřad pro ochranu osobních údajů společnou metodikou²⁰⁹, ve které

²⁰⁷ Dostupný na WWW: < <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=9&CT1=0>>.

²⁰⁸ Senát Parlamentu České republiky. *Důvodová zpráva* ze dne 23. 4. 2002 k sněmovnímu tisku č. 9 ve IV. volebním období poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky.

²⁰⁹ Dostupná na WWW: < www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx>.

byl poskytnut návod pro povinné subjekty, jak nakládat s žádostmi o informace týkající se platů zaměstnanců veřejné správy. Tato metodika rozděluje zaměstnance do několika kategorií, přičemž prakticky bez omezení navrhuje poskytovat takové informace o vrcholných představitelích státní moci. Naopak o platech nejnižších úředníků by mělo stačit podání souhrnných statistických údajů. Podle autora se jedná o relevantní návod, jak se vypořádat s předmětným judikátem Nejvyššího správního soudu.

Ještě nutno poukázat, že již v listopadu roku 2011, tedy půl roku po vyhlášení výše naznačeného právního názoru, i Nejvyšší správní soud připustil možnou revizi jím vysloveného názoru, a to v rozsudku 4 As 40/2010, neboť instruoval krajský soud v tom smyslu, že může vycházet při hodnocení předmětné věci (jednalo se o žádost o informaci týkající se rozdělení jednorázové odměny mezi učitele na základě usnesení obce) z výše zmíněného judikátu, ale zároveň dodává, že „v dalším řízení však může krajský soud zvážit i možnost odchýlit se od tohoto judikátu s ohledem na skutečnost, že v dané věci dochází ke střetu ústavně zaručených práv na svobodný přístup k informacím a na ochranu osobních údajů a je tak třeba dát na základě testu proporcionality prostor na posouzení, které z těchto ústavních práv má s ohledem na skutkový stav věci přednost. V takovém případě krajský soud vysvětlí, zda provedení testu proporcionality lze dosáhnout ústavně konformním či eurokonformním výkladem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo přímou aplikací ústavní normy, nebo předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Při případném provedení testu proporcionality krajský soud uvede, proč dává jednomu ze zmíněných ústavně zaručených práv přednost před druhým. V případě odchýlení se od právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, je však každopádně krajský soud povinen důkladně objasnit důvody tohoto postupu.“²¹⁰ Nejvyšší soud tedy naznačil i možnost nechat posoudit ústavní konformitu § 8b InfZ. Z tohoto pohledu se jeví, že v této oblasti se dá očekávat další judikatorní vývoj, pravděpodobně směrem ke snaze více zohledňovat konkrétní okolnosti dané situace.

Pro úplnost je třeba doplnit, že informace o platech či odměnách všech osob činných ve veřejné správě nemusejí podléhat výše naznačeným problémům. Např. u uvolněných členů zastupitelstev vyplývají jejich platové poměry přímo

²¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011 ve věci sp. zn. 4 As 40/2010.

z právního předpisu (konkrétně z nařízení vlády č. 37/2003 Sb.) a dá se tedy ve smyslu § 3 odst. 5 InfZ²¹¹ hovořit o informaci již zveřejněné. Neuvolněným členům zastupitelstev náleží odměna, jejíž výše je zmiňovaným nařízením pouze zastropována, tedy je určena jen její maximální možná výše. Nicméně konkrétní částky jsou určeny usnesením zastupitelstva, jež mají veřejný charakter a tudíž i zde lze hovořit o informaci již zveřejněné. A v neposlední řadě nelze odhlédnout od toho, že platové poměry některých představitelů státní moci jsou zjistitelné ze zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Osoby, na něž se vztahuje tento právní předpis, jsou vymezeny v § 1 písm. a) až h) předmětného zákona (např. poslanci Parlamentu České republiky, soudci, členové vlády, prezident republiky nebo předseda Nejvyššího kontrolního úřadu).

Z praxe autora lze k této problematice uvést další příklad, kdy Úřad vlády České republiky odmítl poskytnout informaci o výši smluvní částky za poskytování právních služeb advokátem s odkazem na to, že smlouva nebyla realizována a tudíž se jedná o osobní údaj advokáta, který by mohl nepříznivě zasáhnout do jeho osobní sféry (na stejném názoru setrval i vedoucí Úřadu vlády v rozhodnutí o rozkladu). Autor se podílel na tvorbě správní žaloby, ve které je využita právě argumentace § 8b InfZ. V předmětné věci není zatím rozhodnuto ani v první instanci.

Závěrem je třeba upozornit v souvislosti s § 8b InfZ na jeden interpretační problém, který je v aplikační praxi řešen, a to vztah tohoto ustanovení k ustanovení § 10 InfZ, který představuje další hmotněprávní výjimku z poskytování informací, neboť neumožňuje poskytovat informace „o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení.“ V odborné literatuře se diskutuje vzájemný vztah obou ustanovení, tedy jestli je jedno speciální vůči druhému (v obou variantách) nebo zda se jedná o normy, které řeší zcela odlišné situace. Situaci zkoumal i Nejvyšší správní soud v případě prominutí příslušenství daně. Nejprve Nejvyšší

²¹¹ „Zveřejněnou informací pro účel tohoto zákona je taková informace, která může být vždy znovu vyhledána a získána, zejména vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona.“

správní soud v rozsudku ze dne 25. června 2008 ve věci sp. zn. 5 As 53/2007²¹² nezařadil tuto informaci pod dikci § 8b InfZ právě s ohledem na ochranu majetkových poměrů. Nicméně tento výklad revidoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ve věci sp. zn. 5 As 64/2008, když uvedl, že „na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ustanovení § 10 citovaného zákona (ochrana důvěrnosti majetkových poměrů) nedopadá.“²¹³ Zároveň dospěl k závěru, že prominutí daně či jejího příslušenství lze podřadit pod poskytnutí veřejných prostředků dle § 8b InfZ. Nejvyšší správní soud se tedy přiklonil k tomu, že obě ustanovení informačního zákona jsou na sobě nezávislá a cílí každé na jinou situaci. Podle názoru Nejvyššího správního soudu „je zřejmé, že účel a smysl každého z nich je odlišný. Zatímco § 10 zákona č. 106/1999 Sb. formuluje obecné výlukové pravidlo sloužící k ochraně údajů o majetkových poměrech třetích osob, na jehož základě nesmí povinný subjekt v této oblasti sdělovat informace, které se dozvěděl během své úřední činnosti (typicky např. údaje z daňových přiznání, z přehledů o příjmech pro účely plateb pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z dokladů o příjmech pro testované dávky státní sociální podpory apod.), zakotvuje § 8b tohoto zákona primárně povinnost subjektů informovat o výsledcích své činnosti v oblasti poskytování veřejných prostředků, a to včetně vybraných osobních údajů jejich příjemců.“²¹⁴ Klíčovým atributem při úvahách, které z obou ustanovení aplikovat, je povaha příjmu, který subjekt obdržel. Pokud bude tento příjem podřaditelný pod kategorii veřejných prostředků, je nutné se na přijímající subjekt dívat jako na příjemce veřejných prostředků, a tedy přikročit k aplikaci § 8b InfZ, s tím, že dle názoru Nejvyššího správního soudu je dostatečná ochrana takových příjemců dána § 8b odst. 2 InfZ. Dle tohoto ustanovení zachoval zákonodárce „ochranu pouze tam, kde na poskytování informací není dán silný veřejný zájem. Ve výluce se tak ocitla převážně jen nároková plnění z veřejných prostředků, kde nárok vzniká ze zákona a správní orgán nemá prostor k vlastnímu uvážení. Typicky tedy povinný subjekt neposkytuje informace o tom, komu a v jaké výši přiznal dávky důchodového pojištění, dávky státní

²¹² K polemice s tímto rozhodnutím blíže viz ZEMAN, Jiří. Nejvyšší správní soud mezi Scyllou § 8b a Charybdou § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 10, s. 368-371. ISSN 1210-6410.

²¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2010 ve věci sp. zn. 5 As 64/2008.

²¹⁴ TAMTÉŽ.

sociální podpory či dávky pomoci v hmotné nouzi, nebo komu a v jaké výši vyplatil podporu v nezaměstnanosti. Rovněž tak například neposkytuje ve vztahu ke konkrétním osobám údaje o úhradách za úkony lékařské péče, případně údaje o konkrétní výši státní podpory stavebního spoření.“²¹⁵ S tímto výkladem se dá ztotožnit, byť si lze představit i případy, kdy je prominutí daňové povinnosti odůvodněno nebezpečím ohrožení sociální existence daňového dlužníka a jemu příbuzných osob na něm ekonomicky závislých. Zveřejnění základních osobních údajů by následně mohlo citelně zasáhnout do soukromé sféry této osoby a v takovém případě by mohla vzniknout důvodná pochybnost o převaze práva na informace nad ochranou soukromí. Podle autora tedy i zde, obdobně jako u problematiky zveřejňování platů zaměstnanců ve veřejné správě, nelze *a priori* přistupovat k aplikaci § 8b InfZ a rezignovat na test proporcionality.

4.2.2. Ochrana obchodního tajemství

Další překážkou bránící poskytnutí informace je existence obchodního tajemství.²¹⁶ Vyplývá to přímo z ustanovení § 9 odst. 1 InfZ. Od roku 2006 se změnila dikce tohoto ustanovení, zatímco před tímto datem se neposkytovala informace, která je *označena* za obchodní tajemství, aktuální znění informačního zákona plně respektuje legislativní vymezení obchodního tajemství dle ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, které vychází z jakési smíšené objektivně subjektivní definice tohoto institutu. Současné znění tedy zakazuje povinnému subjektu poskytnout informaci, která je obchodním tajemstvím s výjimkou dle odstavce druhého, jež se vztahuje k používání veřejných prostředků.²¹⁷

Obchodní zákoník charakterizuje obchodní tajemství šesti znaky, z nichž některé lze označit za objektivní a některé za subjektivní (resp. relativně subjektivní). Předmětná informace musí být skutečností obchodní, výrobní či technické povahy, současně musí být spojena s podnikem, mít skutečnou nebo alespoň potenciální

²¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2010 ve věci sp. zn. 5 As 64/2008.

²¹⁶ Blíže např. BARTÍK, Václav; JANEČKOVÁ, Eva; MLSNA, Petr. Svobodný přístup k informacím a obchodní tajemství. Správní právo. 2010, roč. 18, č. 4, s. 229-240. ISSN 0139-6005.

²¹⁷ „Při poskytování informace, která se týká používání veřejných prostředků, se nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků za porušení obchodního tajemství.“

materiální či nemateriální hodnotu, nesmí být v příslušných obchodních kruzích běžně dostupná, má být podle vůle podnikatele utajeny a zároveň podnikatel její utajení odpovídajícím způsobem zajišťuje. Z takto obecně pojatých znaků je zřejmé, že se může jednat o značně pestrou množinu informací. Kompletní taxativní seznam obchodních tajemství není možné vytvořit a i odborná literatura přináší pouze demonstrativní vymezení informací, které je možno považovat za obchodní tajemství. Nejčastěji se uvádí např. adresáře klientů, výrobní receptury, prototypy či unikátní systémová řešení). Šest znaků obchodního tajemství naznačených výše musí být naplněno kumulativně, tedy, pokud není byt jediný znak naplněn, nemůže se jednat o obchodní tajemství a povinný subjekt je povinen, v případě, že neexistuje jiná výjimka, takovou informaci poskytnout. Kumulativnost znaků je potvrzena i judikaturou, když např. v poslední době Nejvyšší soud v rozsudku ve věci sp. zn. 21 Cdo 3478/2010 uvedl: „*Má-li se jednat o obchodní tajemství, musí nést všechny pojmové znaky uvedené v ustanovení § 17 obch. zák. Ochrana obchodního tajemství je neformální; znamená to, že nevzniká registrací nebo zápisem, ale okamžikem naplnění všech pojmových znaků obchodního tajemství, a rovněž tak zaniká, jestliže zanikne samo obchodní tajemství, tedy jestliže odpadne některý z jeho pojmových znaků.*“²¹⁸ Obchodní tajemství tedy vzniká *ex lege*. Případně soudní rozhodnutí o jeho existenci má pouze deklaratorní charakter.

Tato povaha obchodního tajemství má vliv i na rozhodování povinných subjektů při poskytování informací. Na výše naznačený charakter obchodního tajemství potvrzený judikaturou civilních soudů navázaly i soudy správní, když např. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ve věci sp. zn. 31 Ca 189/2000 uvedl: „*Má-li se jednat o obchodní tajemství, musí nést všechny uvedené pojmové znaky. Ochrana obchodního tajemství přitom nevzniká evidencí nebo zápisem, ani uvedením této okolnosti např. do smlouvy o dílo, ale vzniká okamžikem naplnění všech pojmových znaků obchodního tajemství.*“²¹⁹ Shodně rozhoduje i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. března 2008 ve věci sp. zn. 7 As 24/2007. Na okraj je samozřejmě nutné upozornit, že znaky svědčící o existenci obchodního tajemství musí být objektivně naplněny již v době podání žádosti o informace.

²¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011 ve věci sp. zn. 21 Cdo 3478/2010.

²¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2001 ve věci sp. zn. 31 Ca 189/2000.

S argumentací o existenci obchodního se v aplikační praxi žadatel setká často v situaci, kdy požaduje poskytnutí kopie smlouvy mezi povinným subjektem a třetí stranou. Je třeba vyjít z toho, že obchodním tajemstvím zpravidla nebude text celé smlouvy, ale pouze určité informace v ní označené, a to jen za kumulativní existence výše naznačených znaků obchodního tajemství. Z toho tedy vyplývá, že nebude ze strany povinného subjektu možné rozhodnout o odmítnutí poskytnutí celého dokumentu, ale v úvahu by mohlo připadat rozhodnutí o částečném odmítnutí. Lze si samozřejmě představit situaci, kdy by poskytnutí zbytku takové smlouvy, po anonymizování předmětných informací, představovalo poskytnutí nesrozumitelné informace. V takovém případě by povinný subjekt zřejmě mohl přistoupit k odmítnutí poskytnutí celého dokumentu.

Největší slabinou aplikační praxe je kvalita odůvodnění a právě odmítání ucelených souborů informací (jako jsou právě smlouvy). Dá se to vysvětlit odbornou a zřejmě i časovou náročností problematiky, jež povinné subjekty odrazuje od tvorby kvalitativně nezpochybnitelných rozhodnutí, a rezignací na komplexní přístup k úvahám nad zákonnými znaky obchodního tajemství. Výsledkem jsou pak obecná, několik řádek čítající odůvodnění, jež se omezí na konstatování, že požadovaná informace je obchodním tajemstvím, a proto se s ohledem na § 9 odst. 1 InfZ neposkytne. Také se objevují případy, kdy povinný subjekt oznámí žadateli, že smluvní strana označila smlouvu za obchodní tajemství. Taková odůvodnění samozřejmě nemohou obstát. Případné jednostranné prohlášení určité skutečnosti za obchodní tajemství by mohlo být toliko považováno za naplnění jedné (subjektivní) podmínky pro charakteristiku požadované informace jako obchodního tajemství.²²⁰ Všechny znaky musí existovat současně a povinný subjekt musí neposkytnutí informace z důvodu této překážky náležitě odůvodnit, k čemuž ho zavazuje ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu²²¹. Absence řádného zdůvodnění rozhodnutí musí nutně vést k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti a tedy ke zrušení takového rozhodnutí. Kromě toho je třeba zmínit,

²²⁰ Právě takové odkazy byly pro zákonodárce motivací pro legislativní úpravu ustanovení § 9 odst. 1 InfZ, jež nyní respektuje povahu obchodního tajemství a zároveň nutí povinný subjekt vyvinout větší snahu při tvorbě správního rozhodnutí, jímž poskytnutí požadované informace odmítá.

²²¹ „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“

že § 15 odst. 2 InfZ klade na povinný subjekt další povinnost v souvislosti s odmítavým rozhodnutím a to uvedení subjektu vykonávajícího právo k obchodnímu tajemství, jež bylo důvodem pro odmítavé rozhodnutí, pokud je tento subjekt povinnému subjektu znám. Kvalitou odůvodnění se zabýval např. Krajský soud v Ostravě, který v rozhodnutí ve věci sp. zn. 22 Ca 450/2000 konstatoval: „*V odůvodnění musí být shrnuty všechny skutečnosti, které odůvodňují výrok rozhodnutí tak, aby účastníky řízení přesvědčilo o správnosti rozhodnutí a postupu rozhodujícího orgánu. Rozhodnutí odůvodněné pouhým odkazem na ustanovení zákona je proto nepřezkoumatelné.*“²²²

Svou povahou má velmi blízko k výše popsané problematice, otázka ochrany práv třetích osob k předmětu práva autorského, jež je také jednou z výjimek z práva na informace upravených informačním zákonem. Konkrétně ji nalezneme v ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) InfZ. Blízkost s problematikou obchodního tajemství naznačuje i znění výše zmiňovaného ustanovení § 15 odst. 2 InfZ, kdy i v případě autorského práva je povinný subjekt povinen sdělit žadateli, kdo je vykonavatelem práv k předmětu práva autorského. Strohost odůvodnění správního rozhodnutí, jimž se poskytnutí informace odmítá, omezující se pouze na odkaz na ustanovení zákona, se objevuje i zde (autor se s tím setkal v případě, kdy bylo takto zkratkovitě odůvodněno rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí právní analýzy vypracované pro povinný subjekt). Stejně jako obchodní tajemství má své legální vymezení i předmět práva autorského, a to v rámci zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon). Dle ustanovení § 2 odst. 1 předmětného zákona se autorským dílem, jež je předmětem práva autorského, rozumí „*dílo literární a jiné dílo umělecké a dílo vědecké, které je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora a je vyjádřeno v jakékoli objektivně vnímatelné podobě včetně podoby elektronické, trvale nebo dočasně, bez ohledu na jeho rozsah, účel nebo význam (dále jen "dílo")*“. Dílem je zejména *dílo slovesné vyjádřené řečí nebo písmem, dílo hudební, dílo dramatické a dílo hudebně dramatické, dílo choreografické a dílo pantomimické, dílo fotografické a dílo vyjádřené postupem podobným fotografii, dílo audiovizuální, jako je dílo kinematografické, dílo výtvarné, jako je dílo malířské, grafické a sochařské, dílo architektonické včetně díla urbanistického, dílo užitého umění a dílo kartografické*.“ I zde tedy vzniká autorské dílo přímo ze zákona naplněním všech

²²² Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. června 2001 ve věci sp. zn. 22 Ca 450/2000.

požadovaných podmínek. To zároveň klade na povinný subjekt, aby v odůvodnění podrobně vysvětlil, na základě čeho došel k závěru, že požadovaná informace naplňuje předmětné znaky a je tedy dán důvod pro její odmítnutí. Např. Krajský soud v Brně v rozsudku ve věci sp. zn. 30 A 102/2010 v souvislosti s nedostatečným odůvodněním uvádí: „Žalovaný se zcela nedostatečným způsobem zabýval otázkou, zda předmětný právní rozbor je možno klasifikovat jako autorské dílo ve smyslu § 2 odst. 1 autorského zákona...Uvedené vyjádření je pouze výsledkem správní úvahy, samotná úvaha čítající příslušné skutkové či právní posouzení však v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného absentuje...V napadeném rozhodnutí žalovaného tak v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu absentují konkrétní úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů a rozhodnutí a při výkladu použitých právních předpisů. Napadené rozhodnutí žalovaného neobsahuje rovněž potřebný výklad ust. § 2 odst. 1 autorského zákona, který obsahuje pojmy blíže nedefinované.“²²³

4.2.3. Stručně k výjimkám upraveným v § 11 InfZ

Do ustanovení § 11 InfZ zakomponoval zákonodárce rozličné hmotněprávní výjimky z poskytování informací, včetně několika výjimek, které může povinný subjekt aplikovat fakultativně. K předmětnému ustanovení neexistuje doposud příliš bohatá judikatura (i z toho důvodu, že skupina výjimek zde koncentrovaných, nebývá v praxi příliš často uplatňována), a jelikož není snahou autora suplovat komentářovou literaturu, bude následující text zaměřen na výklad té problematiky, která se v praxi vyskytuje nejčastěji, resp. existují již alespoň nějaká soudní rozhodnutí.

Fakultativní důvody pro odmítnutí poskytnout informace jsou koncentrovány v prvním odstavci předmětného paragrafu. Jedná se o jedinou skupinu výluk, kde je možné správní uvážení povinného subjektu v tom smyslu, že i když je důvod odmítnutí naplněn, může či nemusí informaci poskytnout. Tato možnost na druhou stranu ztěžuje pozici povinného subjektu, neboť klade zároveň ještě větší nároky na odůvodnění v případech, že povinný subjekt zvolí možnost neposkytnutí informace. To konstatoval i Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ve věci 1 As 44/2008 uvedl: „Nejvyšší správní soud musí v této souvislosti dát v obecné rovině stěžovateli za pravdu, že oproti

²²³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. ledna 2012 ve věci sp. zn. 30 A 102/2010.

případům, kdy je dána povinnost požadovanou informací odepřít a kdy je tedy na místě zkoumat "pouze" naplnění podmínek příslušného ustanovení zákona (např. zda se jedná o obchodní tajemství či nikoli), musí povinný subjekt v případech fakultativního odepření zdůvodnit, proč takový postup zvolil a musí tak učinit právě s ohledem na již výše citovaná ustanovení Listiny základních práv a svobod (článek 4 odst. 4 a článek 17 odst. 4 – pozn. autora), protože právě ona stanoví meze uvážení povinného subjektu při aplikaci předmětného ustanovení informačního zákona.“²²⁴

V rámci ustanovení § 11 odst. 1 InfZ má povinný subjekt možnost omezit poskytnutí požadované informace. Z toho vyplývá, že není možné poskytnutí informace zcela vyloučit a zpravidla bude třeba, aby povinný subjekt spolu s rozhodnutím o odmítnutí poskytl alespoň doprovodnou informaci.

Informační zákon tedy umožňuje omezit poskytnutí informace pokud „*se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*“²²⁵ Nutno poznamenat že v tomto ustanovení se opět projevíly legislativně-technické slabiny informačního zákona. Už rozlišení vnitřních pokynů a personálních předpisů je značně obtížné, neboť hranice mezi takovými akty není příliš ostrá. Zákonodárce použil spojení informace *vztahující se* k těmto aktům, což vyvolává otázku, zda povinný subjekt samotné akty poskytnout musí. Správná je interpretace, že i samotné akty obsahují informace k nim se vztahující a omezení poskytnutí informace se tedy vztahuje i na ně. Dále zákonodárce využil spojku *a*, která má obecně slučovací význam a mohla by vést k dojmu, že se omezí poskytnutí informací, které se vztahují k oběma typům aktů současně. Výklad by měl být zřejmě takový, že v tomto případě postačí, bude-li se informace vztahovat alespoň k jednomu typu aktů (tedy buď k vnitřnímu pokynu, nebo k personálnímu předpisu povinného subjektu).

Tímto omezujícím důvodem se zabýval již Nejvyšší správní soud ve věci daňových pokynů Ministerstva financí. Ve svém rozsudku sp. zn. 5 As 28/2007 konstatoval, že „*za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nelze stricto sensu považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného*

²²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008 ve věci sp. zn. 1 As 44/2008.

²²⁵ Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona ze dne 11. května 1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

aktu.²²⁶ Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mezi takové pokyny řadit pokyny Ministerstva financí řady „D“, resp. „DS“, neboť, stručně řečeno, obsahují informace týkající se výkonu veřejné správy navenek. V tomto rozsudku se také Nejvyšší správní soud vyjádřil k charakteru vnitřních pokynů a personálních předpisů, když uvedl: *„Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce - v případě správce daně např. postupy při vkládání dat do automatizovaného daňového systému, způsoby ověřování důvěryhodnosti daňových subjektů, kritéria hodnocení kontrolní činnosti, způsoby výměny informací mezi státními orgány, zásady dohlídkové činnosti, apod. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Při naplnění uvedených skutečností lze za takové akty považovat nepochybně i interní „Pokyny“ Ministerstva financí, upravující pracovní postupy při správě daní.“²²⁷ K danému ustanovení je tedy třeba přistupovat restriktivně (samotná dikce hovoří o tom, že informace se musí vztahovat výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům) a do této kategorie tedy nezařazovat nic, co působí navenek vůči třetím osobám. K dané problematice se vztahuje i rozsudek Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 10 Ca 196/2004, ve kterém se uvádí: *„Předpis, který vymezuje působnost jednotlivých složek a pracovníků správního orgánu ve správním řízení, nelze považovat za výlučně vnitřní pokyn nebo personální předpis povinného subjektu dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Výkon veřejné správy je vždy činností orgánů veřejné moci navenek, ve vztahu k veřejnosti, k níž patří zejména rozhodování o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti.“²²⁸**

Jak uvedeno výše, samotné podřazení informace pod uvedené ustanovení ještě samo o sobě nemůže znamenat důvod pro odmítnutí žádosti. Takové odmítnutí musí

²²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2008 ve věci sp. zn. 5 As 28/2007.

²²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2008 ve věci sp. zn. 5 As 28/2007.

²²⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. dubna 2006 ve věci sp. zn. 10 Ca 196/2004.

sledovat dosažení legitimního cíle, tedy povinný subjekt musí nalézt a řádně odůvodnit zařazení požadované informace do mezí daných článkem 17 odst. 4 Listiny. Z toho plyne, že odmítnutí poskytnout informaci na základě tohoto ustanovení by mělo být spíše výjimečné.

Další odstavce § 11 pak představují již obligatorní výjimky z poskytování informací. V praxi častěji využívané bylo ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) InfZ dopadající na rozhodovací činnost soudů, s výjimkou rozsudků. To se ale změnilo nálezem Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/10, který zrušil původní dikci obsahující spojení *pravomocných rozsudků* (viz výše v kapitole o novelizacích informačního zákona).

V praxi se autor setkal také s odmítnutím poskytnutí informace odůvodněné pouhým § 11 odst. 3 InfZ (jednalo se o odmítnutí poskytnout kopii kontrolního protokolu Správou Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava; rozhodnutí bylo úspěšně napadeno odvoláním z důvodu nedostatečného odůvodnění a následně byl protokol poskytnut). Toto ustanovení zabraňuje povinnému subjektu poskytnout informace, *„které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.“* Toto ustanovení představuje *lex specialis* k ustanovení § 19 InfZ, které v obecné rovině prolamuje povinnost mlčenlivosti danou zvláštním právním předpisem, jako zvláštní důvod pro neposkytnutí informace a je často využíváno povinnými subjekty při odmítnutí žádostí o informace týkající se výsledků kontrol či na nich navazujících správních (sankčních) řízeních (kde je již aplikace daného ustanovení zcela nedůvodná, neboť tato řízení nelze dle názoru autora podřadit pod výčet činností v § 11 odst. 3 uvedených, jejichž poskytnutí může být zabráněno toliko na základě jiných ustanovení, typicky např. anonymizací osobních údajů s odkazem na § 8a InfZ). Hlavní snahou zákonodárce bylo danou textací zamezit rozšiřování informací získaných autoritativním průnikem povinného subjektu do sféry převážně soukromých subjektů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti, při kterém mohou být získány i citlivé údaje s těmito činnostmi povinného subjektu přímo nesouvisející, jejichž

poskytnutí bez omezení by mohlo způsobit soukromoprávnímu subjektu škodu např. v konkurenčním boji.²²⁹ Důležité je zejména to, že takové informace byly získány v rámci předmětné činnosti od třetích osob. Mezi takovéto třetí osoby nebude jistě patřit jiný povinný subjekt, neboť neposkytnutí od něj získaných informací by nemělo logiku s ohledem na to, že tento by je sám měl poskytovat. Druhá věta daného ustanovení představuje určitou výjimku, neboť z režimu § 11 odst. 3 InfZ vylučuje informace, které vznikly vlastní činností povinného subjektu, typicky se jedná právě o zjištěné kontrolní závěry vtělené do kontrolních protokolů nebo jiných obdobných výstupů. Takovéto dokumenty je naopak povinný subjekt povinen poskytnout s případným vyloučením údajů, jež spadají pod některou z ostatních zákonných výjimek.

Ve vztahu k tomuto ustanovení je třeba závěrem zmínit určité výkladové potíže, které se objevily v souvislosti s § 11 odst. 2 písm. a) InfZ, který uvádí, že povinný subjekt neposkytne informaci, pokud jde *„o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.“* Výkladem tohoto ustanovení, resp. tím, co se má na mysli dovětkem *„jíž takovouto povinnost zákon neukládá“*, se zabýval Nejvyšší správní soud, v rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 15/2006, ve kterém nepřisvědčil interpretaci provedené Městským soudem v Praze, který měl za to, že uvedenou povinností je povinnost poskytovat informace na základě informačního zákona. Podle Nejvyššího správního soudu totiž *„výklad zvolený městským soudem předpokládá, že k poskytnutí informace je třeba vždy vyžádat souhlas třetí osoby, která není povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb. Pokud by tento souhlas nebyl získán, povinný subjekt by mohl poskytnout jen ty informace, které by měl k dispozici od jiného povinného subjektu nebo takové, které vznikly jeho vlastní činností. Za použití takového výkladu by však byl částečně setřen rozdíl mezi § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., tedy rozdíl mezi poskytováním informací předaných třetí osobou dobrovolně a informací, jež povinný subjekt získal při plnění svých úkolů v rámci správního řízení, kdy jsou třetí osoby povinny informace předat. V závěru odst. 3 předmětného zákonného ustanovení je navíc výslovně samostatně stanoveno, v jakém rozsahu lze dané informace poskytnout, a není tedy třeba, aby byla tato skutečnost*

²²⁹ Srov. Vláda České republiky. *Důvodová zpráva – zvláštní část* ze dne 11. května 2005 k zákonu č. 61/2006 Sb.

dovozována výkladem jiného zákonného ustanovení. Logickým se tak jeví být takový výklad, který chápe „povinnost uloženou zákonem“ dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. jako povinnost předat informace povinnému subjektu dle zvláštního zákona. Pokud je v tomto světle aplikováno zmíněné ustanovení na poskytování informací, které byly povinnému subjektu předány třetí osobou dobrovolně, je zcela odpovídající a racionální i požadavek na získání souhlasu k dalšímu poskytování takových informací. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 si pak již navzájem nebudou konkurovat, ale naopak se doplňovat. Mimo to takový výklad mnohem lépe odpovídá i článku 17 Listiny základních práv a svobod tak, aby bylo co nejširším způsobem zajištěno právo svobodného přístupu k informacím.²³⁰

Judikatorně byla také řešena aplikace § 11 odst. 4 písm. a) InfZ nedovolující poskytovat informace o probíhajícím trestním řízení. Legální definice trestního řízení je dána v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), konkrétně v § 12 odst. 10. Obecně lze konstatovat, že se jedná o úsek ohraničený sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení a právní mocí meritorního rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení (soud, státní zástupce, policejní orgán). Nejvyšší správní soud se zabýval v rozsudku 1 As 97/2009 tím, co je chápáno probíhajícím trestním řízením dle informačního zákona a vyslovil názor, že v kontextu poskytování informací je nutno chápat tento pojem v užším smyslu než stanoví legální definice obsažená v trestním řádu. V podstatě omezil absolutní výlukou v poskytování informací uvedenou v § 11 odst. 4 písm. a) InfZ na fázi trestního řízení, jež se označuje trestní stíhání (tedy období od sdělení obvinění do právní moci meritorního rozhodnutí ve věci). Zároveň upozornil, že ostatní fáze probíhajícího trestního řízení a poskytnutí informace o nich již podléhají diskreční pravomoci povinného subjektu. Nejvyšší soud tedy stanovil pro určité fáze trestního řízení možnost fakultativního posuzování, když přímo uvádí, že „jedná-li se o žádost o informaci týkající se dalších fází trestního řízení, povinný subjekt v rámci své diskreční pravomoci uváží, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen nebo ohrožen účel trestního řízení vycházející ze smyslu základního práva jednotlivce na informace o činnosti veřejné moci a ze zásady restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv; pouze v případě, že by poskytnutím informace o těchto procesech mohl být účel trestního řízení zmařen, odepře povinný subjekt informaci

²³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007 ve věci sp. zn. 6 As 15/2006.

s odkazem na § 11 odst. 4 písm. a) citovaného zákona.²³¹ Nejvyšší správní soud zde v protikladu s výslovnou dikcí ustanovení § 11 odst. 4 InfZ zužuje úmysl zákonodárce, který pokud by chtěl vyloučit pouze informace o trestním stíhání, tak by tak nepochybně učinil, neboť tyto pojmy a jejich časové ohraničení jsou jasně dány. Zde tedy v protikladu se snahou o bezrozpornost právního řádu Nejvyšší správní soud dává zavedenému termínu jiný obsah, což je diskutabilní. Výše naznačený názor pak Nejvyšší správní soud rozvedl v dalším rozhodnutí ve věci sp. zn. 1 As 44/2010, kde argumentoval účelem zákona a došel k závěru, že dané ustanovení informačního zákona, byť ústavně konformní, nemůže bez dalšího znamenat absolutní zákaz poskytování informací a je třeba vždy vážit, zda existuje naléhavá společenská potřeba na ochraně informace. Nejvyšší správní soud se tak vyslovil proti paušální a bezvýjimečné aplikaci ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) InfZ. Stěžejní úvahy daného rozsudku Nejvyšší správní soud shrnul takto: „*Cestou k odstranění tohoto ústavního problému není zrušení § 11 odst. 4 písm. a), které by ohrozilo dosažení jiných ústavních hodnot, totiž cíle trestního řádu, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni (srov. § 1 odst. 1 trestního řádu a čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Ústavně konformní cestou je taková interpretace § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona ve spojení s § 8a odst. 1 a 2 trestního řádu, která připustí dle okolností poskytnutí informace o probíhajícím trestním řízení tam, kde neposkytnutí informace nebude možno odůvodnit "naléhavou společenskou potřebou"*“.²³² V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud vycházel i z nálezů Ústavního soudu, který podobně interpretoval ve věci zrušení slova *pravomocných* v dikci § 11 odst. 4 písm. b) InfZ (viz výše).

Teoreticky také vzniká otázka vztahu informačního zákona a ustanovení § 8a trestního řádu²³³. Tedy, zda úprava poskytování informací podle trestního řádu

²³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010 ve věci sp. zn. 1 As 97/2009.

²³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2010 ve věci sp. zn. 1 As 44/2010.

²³³ „(1) Při poskytování informací o své činnosti veřejnosti orgány činné v trestním řízení dbají na to, aby neohrozily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisejí s trestnou činností, a aby neporušily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen (§ 2 odst. 2). V přípravném řízení nesmějí zveřejnit informace umožňující zjištění totožnosti osoby, proti které se vede trestní řízení, poškozeného, zúčastněné osoby a svědka.

(2) Při poskytování informací podle odstavce 1 orgány činné v trestním řízení zvláště dbají na ochranu osobních údajů a soukromí osob mladších 18 let.

nepředstavuje speciální úpravu, jež by vylučovala aplikaci informačního zákona (srov. ustanovení § 2 odst. 3 InfZ). Zde se může opět využít judikaturu Nejvyššího správního soudu, který se několikrát vyjádřil k povaze komplexní úpravy vylučující v souladu s § 2 odst. 3 InfZ aplikaci informačního zákona. V rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 28/2010 zaujal jednoznačné stanovisko, když konstatoval: „*Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy. První okruh případů představuje poskytování informací o životním prostředí (postupuje se dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí), údajů z katastru nemovitostí (postup upraven zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky), nahlížení do spisu ve správním řízení (postup dle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Z druhé skupiny případů lze uvést žádost o nahlédnutí do územněplánovací dokumentace či dokumentace staveb. Na poskytnutí těchto informací se aplikuje zákon o svobodném přístupu k informacím, ovšem § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), představuje legitimní omezení tohoto práva tím, že zužuje okruh osob, jimž lze tyto informace poskytnout. V zásadě je možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výčet důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem.*“²³⁴ Tohoto názoru se přidržel Nejvyšší správní soud i při hodnocení povahy § 8a trestního řádu, který v již výše citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 44/2010 zařadil do druhé kategorie, jež tedy stanoví některé zvláštní důvody pro odmítnutí žádosti mimo režim informačního zákona (což v případě probíhajícího trestního řízení nehraje příliš velkou roli, neboť podle předestřené výkladu § 11 odst. 4 písm. a) InfZ provedeného Nejvyšším správním soudem chrání dané ustanovení

(3) *Orgány činné v trestním řízení informují o své činnosti veřejnost poskytováním informací podle odstavce 1 veřejným sdělovacím prostředkům; poskytnutí informací odeprou z důvodů ochrany zájmů uvedených v odstavcích 1 a 2. Vyhradí-li si v přípravném řízení státní zástupce právo poskytnout informace o určité trestní věci, může je policejní orgán poskytnout jen s jeho předchozím souhlasem.*“

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2010 ve věci sp. zn. 1 As 28/2010.

informačního zákona tytéž hodnoty samo o sobě). Naopak ustanovení § 65 trestního řádu upravující nahlížení do trestního spisu (pouze v případě fyzického nahlížení do spisu) je svou povahou úpravou komplexní, mající stejný charakter jako ustanovení § 38 správního řádu a informační zákon se v tomto neaplikuje (tedy není možné si na základě informačního zákona zažádat o fyzické nahlížení do spisu, což nevylučuje, aby si žadatel podal žádost o informaci nalézající se ve spise, protože to již podléhá režimu informačního zákona včetně hmotněprávních výjimek).

4.3. Problematika úhrad za poskytování informací

Ustanovení § 17 InfZ upravuje problematiku úhrad za poskytování informací. V odstavci prvním daného ustanovení zákonodárce stanovil situace, kdy si povinný subjekt může vyžádat úhradu. Nárok vzniká povinnému subjektu v případě, kdy musel při vyřízení žádosti použít kopie, technické nosiče dat a měl náklady s odesláním informací žadateli. Také je možné účtovat si úhradu v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání. Lze tedy konstatovat, že se musí jednat o úhradu nákladů, které bude povinný subjekt nucen účelně vynaložit, aby mohl informaci žadateli poskytnout. Obecnou premisou při uplatnění práva na informace je absence materiálních překážek. Přesto, i s ohledem na určité zamezení zahlcení povinných subjektů informační agendou, je stanovení úhrad za účelně vynaložené náklady povinným subjektem nutnou součástí informačního zákona.

V této souvislosti je třeba zmínit existující podzákoný předpis, který se k této problematice váže, a sice nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento předpis stanovuje pravidla pro vytvoření sazebníku úhrad nákladů a pravidla pro jednotlivé typy úhrad (pořízení kopií, opatření technických nosičů dat, odeslání informací žadateli a mimořádně rozsáhlé vyhledávání). Byť ustanovení § 17 InfZ výslovně neváže možnost uplatnit výzvu k úhradě nákladů na existenci sazebníku úhrad nákladů, lze dle autora tuto povinnost odvodit z ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) InfZ, které zakotvuje povinnost povinného subjektu zveřejnit sazebník úhrad za poskytování informací a z existence výše zmíněného nařízení vlády, které v § 3 stanoví pravidla pro tvorbu sazebníku. Pokud tedy sazebník vydán a zveřejněn nebyl, je

to dle autora třeba chápat jako nesplnění zákonné povinnosti, což by, v souladu se zásadou bezplatnosti poskytování informací a se snahou o co nejširší možnost uplatnění práva na informace, mělo jít k tíži povinného subjektu, který by v takovém případě měl ztratit možnost požadovat úhradu za poskytnutí informace.

Autor spolupracoval v této souvislosti na správní žalobě podané proti městskému úřadu, který žadateli zaslal oznámení o výši úhrady až poté, co již marně uplynula lhůta pro poskytnutí informace a dokonce až po uplatnění stížnosti na postup při vyřizování informace učiněné žadatelem. Proti tomuto postupu podal žadatel stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ, avšak krajský úřad postup povinného subjektu potvrdil. Na tomto příkladu se dá ilustrovat, jaké potíže mohou vzniknout při výkladu ustanovení § 17 odst. 3 věta první InfZ, kde se uvádí: „*V případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace.*“ Problematická je závěrečná formulace *před poskytnutím informace*. Je zřejmé, že se nabízejí dvě interpretace, a to, že oznámení povinného subjektu musí být učiněno v době pro poskytnutí informace, tedy dle § 14 odst. 5 písm. d) InfZ v patnáctidenní lhůtě, nebo že musí být toto oznámení učiněno před faktickým poskytnutím informace, tedy nezávisle na lhůtě. Autor se, v souladu s komentářovou literaturou, přiklání jednoznačně k názoru, že první naznačená interpretace je jediná správná, neboť příklon k druhé variantě se jeví zcela proti smyslu efektivního uplatnění práva na informace. S přihlédnutím k odstavci třetímu daného paragrafu, který zakotvuje ztrátu nároku na úhradu nákladů ze strany povinného subjektu v případě, že neučiní dané oznámení vůči žadateli, jasně naznačuje, že se jedná o jakousi kvazisankci, která by ztrácela opodstatnění v případě, kdy by povinný subjekt mohl o úhradu žádat kdykoliv. Představa, že by několik týdnů nečinný subjekt až po urgenci ze strany žadatele tomuto ještě vypočetl úhradu nákladů, je neakceptovatelná. Přesto tak bylo ve výše naznačeném příkladu postupováno, když zmiňovaný městský úřad trval striktně na jazykovém výkladu s tím, že ustanovení explicitně neváže výzvu k úhradě nákladů na konkrétní lhůtu.

V praxi se také stává, že povinné subjekty si účtují nesmyslně vysoké částky na úhradu nákladů, jež schovávají pod ustanovení o mimořádně rozsáhlém vyhledávání, aniž by takovéto požadavky dostatečně zdůvodnily. Tím v praxi dochází k faktickému odepření práva na informace, neboť takové vyrozumění povinného

subjektu často žadatele o informace odradí od jeho požadavku. *Mimořádně rozsáhlé vyhledávání* je neurčitým právním pojmem, jenž byl zařazen do textu informačního zákona novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.²³⁵, a který příliš neosvětluje ani ustanovení § 7 nařízení vlády č. 173/2006, kde se uvádí, že „*povinný subjekt stanoví v sazebníku hodinové sazby odvozené z nákladů na platy, případně mzdy a z ostatních osobních nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací.*“ Pod vyhledávání lze dle judikatury zařadit jen činnost přímo související se shromážděním požadovaných informací a navazující zpracování odpovědi. Nelze pod tento pojem zařazovat rozhodování o tom, zda informace bude či nebude poskytnuta ani čas strávený rozhodováním, kde se v rámci organizační struktury informace nalézají (např. ve kterých spisovných apod.). O mimořádně rozsáhlé vyhledávání dle teorie jde tehdy, „jestliže shromáždění informací bude pro daný subjekt představovat v jeho konkrétních podmínkách časově náročnou činnost, která se objektivně vzato vymyká běžnému poskytování informací tímto povinným subjektem, tedy jestliže vyhledávání informací již nelze s ohledem na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti považovat za běžnou, povinný subjekt nijak nezatěžující součást obvyklé agendy.“²³⁶ Z nastíněné definice je tedy zřejmé, že sazba úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání se v sazebníku úhrad bude pro jednotlivé povinné subjekty značně lišit, neboť nelze předpokládat, že pojem bude mít stejný obsah v případě Úřadu vlády a v případě malé obce, kde je obecní úřad představován třemi pracovníky. Bude tedy vždy nutné přistupovat ke každému případu individuálně a zkoumat, zda vyhledání požadovaná informace spadá do předmětné kategorie a zda úhrada dle sazebníku není přemrštěně vysoká. Praxe se přiklání k závěru, že bude dobré určit v sazebníku časovou hranici, která bude oddělovat běžné vyhledání od mimořádně rozsáhlého a to s ohledem na konkrétní podmínky povinného subjektu. Tedy nebylo by zřejmě nejšťastnějším řešením stanovit nějaký konkrétní časový limit zákonem nebo podzákonným předpisem. Jako příklad můžeme uvést sazebník úhrad Ústavního soudu, kde se stanoví časová hranice 30 minut práce jednoho zaměstnance, po jejímž překročení se již jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledávání, které je účtováno cenou 70 Kč za každých

²³⁵ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí v § 10 odst. 3 s úhradami za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací nepočítá.

²³⁶ FUREK, A.; ROTHANZL, L. (2012, s. 838)

započatých 15 minut.²³⁷ Oproti tomu ze sazebníku obce Obrataň²³⁸ (cca. 800 obyvatel) vyplývá, že mimořádně rozsáhlým vyhledáváním je zřejmě každé vyhledávání, neboť každá započatá hodina se účtuje částkou 150 Kč s tím, že pokud vyhledávání nepřesáhne jednu hodinu, tak se poplatek neúčtuje (tedy zřejmě pro obec Obrataň je onou časovou hranicí *de facto* jedna hodina).²³⁹ V souvislosti s touto obcí se autor setkal s jejím vyrozuměním o úhradě nákladů adresovaným žadateli o informace, kde bylo dokonce účtováno 150 Kč jen za přijetí žádosti, což je pochopitelně flagrantní omezení práva na informace, které je zcela v rozporu s právní úpravou. Je třeba také upozornit, že případná komplikovanost organizačního schématu povinného subjektu by neměla jít k tíži žadatele, tedy pokud trvá několik desítek minut samotné předávání žádosti ke konkrétnímu zaměstnanci, který započne s vyhledáváním informace, neměl by tento čas být zahrnován do limitů pro mimořádně rozsáhlé vyhledávání.

De lege ferenda např. Oldřich Kužílek navrhuje doplnit informační zákon v tom smyslu, že v § 5 odst. 1 písm. f) InfZ bude dána povinnost povinného subjektu stanovit a zveřejnit v sazebníku určení času mimořádně rozsáhlého vyhledávání (což je již dnes řadou povinných subjektů praktikováno) a zároveň zavést jakýsi obecný návrh určení časové hranice pro stanovení mimořádně rozsáhlého vyhledávání, když navrhuje do § 17 zakotvit odstavce, který by stanovil tuto hranici na padesátinu denního součtu pracovní doby všech zaměstnanců povinného subjektu.²⁴⁰ Je ovšem třeba také upozornit, že úprava § 17 InfZ může být obcházena i ze strany žadatelů o informace. Jako příklad je možné uvést štěpení žádostí, tedy praxe, kdy si je žadatel vědom, že souhrnná obsáhlá žádost bude podrobena úhradě, a tak ji rozdělí na několik dílčích žádostí s tím, že tyto samostatné žádosti již nebude možné podrobit úhradě. Dalším příkladem může být situace, kdy žadatel obdrží vyrozumění s vyčíslenou úhradou za mimořádně rozsáhlé vyhledávání a tuto nebude akceptovat. Následně vyzve sobě blízkou osobu, aby podala vlastní žádost totožného obsahu. V tomto případě by již

²³⁷ Sazebník dostupný na WWW: <<http://www.concourt.cz/clanek/sazebnik>>.

²³⁸ V případě územních samosprávných celků je vydání sazebníku záležitostí spadající do samostatné působnosti neboť se jedná o zvláštní zákonné oprávnění hmotněprávního charakteru. Jeho vydání by mělo spadat do pravomoci rady.

²³⁹ Sazebník dostupný na WWW:

<http://www.obecobratan.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=3:informace-&catid=7:poskytnuteinfo&Itemid=2>.

²⁴⁰ Srov. KUŽÍLEK, Oldřich. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. s. 54-55. Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>.

povinný subjekt neměl úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání vyžadovat (měl by je totiž již mít zkompletované, jinak by, v případě první žádosti, těžko mohl úhradu vyčíslit). Informační zákon v současné době neobsahuje konkrétní instituty, které by dávaly povinným subjektům procesní možnosti, jak na naznačené postupy žadatelů reagovat. V případě štěpení žádosti bude zřejmě možné vyrozumět žadatele o souhrnné úhradě nákladů, je ovšem otázka, jak postupovat v případě, kdy žadatel bude časovat své žádosti vždy po uplynutí zákonné lhůty pro poskytnutí informace. V tomto případě komentářová literatura připouští nasčítávání úhrad, stejně jako možnost vyžádat si úhradu nákladů na spřízněném žadateli, neboť na informaci je třeba do okamžiku uhrazení nákladů pohlížet jako na nevyhledanou.²⁴¹ Pro právní jistotu žadatelů i povinných subjektů bude do budoucna jistě třeba řešení nastíněných situací nastavit přímo v textu zákona.

Výše byla též zmíněna možnost soudního přezkumu postupu povinného subjektu při stanovování úhrady nákladů. Je třeba upozornit, že tato otázka se jeví jako teoreticky velmi komplikovaná. Stěžejním rozhodnutím, které stanovilo pravidla postupu žadatele v této otázce, je usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ve věci sp. zn. Konf 115/2009 a navazující usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 As 34/2008. Zvláštní senát a následně Nejvyšší správní soud zde přinesl velmi zajímavé stanovisko týkající se vůbec povahy úhrady nákladů (soukromoprávní charakter nebo veřejnoprávní charakter) s nastíněním jisté dvojkolejnosti soudního přezkumu její výše. Dle tohoto rozsudku má úhrada nákladů soukromoprávní charakter, jedná se v podstatě o vyčíslení ceny informace, byť dle autora nelze popřít veřejnoprávní aspekty, jako např. to, že tato cena informace nemá sloužit ke generování zisku povinného subjektu. Podle předmětných usnesení o soukromé povaze úhrady svědčí i to, že její uložení je fakultativní, což je dáno použitím spojení *povinné subjekty jsou oprávněny žádat*. Je tedy zcela na povinném subjektu, zda bude úhradu požadovat, či nikoliv. Je ovšem třeba podotknout, že v případě např. územních samosprávných celků zákony (např. § 38 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích) stanoví, že je třeba s majetkem těchto povinných subjektů nakládat účelně a hospodárně. Autor se tedy domnívá, že v tomto směru vybrané subjekty zcela bezbřehou volnost uvážení

²⁴¹ Srov. FUREK, A.; ROTHANZL, L. (2012, s. 825-826).

o uložení úhrady nemají a její nevyžádání (v případě účelně vynaložených nákladů) by mělo být spíše výjimkou. Zvláštní senát dále uvedl: „*Sdělení o požadované úhradě není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., protože se jím nezakládá, neruší, nemění ani autoritativně nedeklaruje právo nebo povinnost. Jde o "sdělení úřadu straně", které není exekvovatelné. Žadatel má právo se rozhodnout, zda úhradu zaplatí, platba je však současně zákonnou podmínkou poskytnutí informace.*“²⁴² Zde ale vzniká otázka, zda má vůbec povinný subjekt možnost nezaplacení úhrady ze strany žadatele vymáhat soudně. Je zřejmé, že pokud by žadatel akceptoval úhradu, povinný subjekt informace poskytl a platba by nedorazila, tak by se cesta soudního vymáhání dala použít. Podle zvláštního senátu ale není možné žadatele soudně nutit, aby na zaplacení úhrady přistoupil. To se ale ukazuje jako sporné v případě úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání, neboť je zřejmé, že tato úhrada pravděpodobně bude vyžadována až v okamžiku, kdy povinný subjekt žádost zpracoval a informace vyhledal, neboť jinak by ani výši této úhrady nebyl schopen vyčíslit. V takovém případě se závěr zvláštního senátu relativizuje a je zřejmé, že *de lege ferenda* bude potřeba provést legislativní změnu a zavést např. institut zálohy či pouze vyčíslení odhadem.

Ohledně postupu žadatele, který nesouhlasí s výší úhrady, byl výše zmíněnými usneseními naznačen procesní postup. Pokud tedy žadatel úhradu, i přes nesouhlas s její výší zaplatí, může se následně domáhat u soudu vydání bezdůvodného obohacení. Jedná se tedy o soukromoprávní spor mezi žadatelem a povinným subjektem. Naopak, pokud k zaplacení nedojde, je třeba, aby povinný subjekt postupoval dle § 17 odst. 5 InfZ a po uplynutí zákonné lhůty, jež činí 60 dní, žádost odložil. Informační zákon žádné formální náležitosti tohoto odložení nestanoví. Až toto usnesení je podle výše naznačené judikatury správním rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního (vyrozumění o výši úhrady ani případné rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti proti výši úhrady dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ takovými, ve správním soudnictví žalovatelnými rozhodnutími, nejsou). A protože „*by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá správní soud věcně také tuto otázku, a v tomto rámci se bude mimo jiné zabývat výší úhrady.*“²⁴³ Usnesení o odložení dle § 17 odst. 5 InfZ není podrobena žádným formálním náležitostem, neboť informační zákon v tomto ohledu právní úpravu

²⁴² Usnesení zvláštního senátu ze dne 15. září 2010 ve věci sp. zn. Konf 115/2009.

²⁴³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010 ve věci sp. zn. 2 As 34/2008.

neobsahuje. Vzhledem k tomu, že dle ustanovení § 20 odst. 4 InfZ se ustanovení správního řádu na toto usnesení neaplikuje, dalo by se uvažovat o tom, že postačí, aby byl tento úkon poznamenán do spisu. Tomu ale nenasvědčuje předmětná judikatura, která jednoznačně přisuzuje tomuto úkonu povahu rozhodnutí, které je možné napadnout správní žalobou. Pokud tedy judikatura dává žadateli tuto možnost, je na místě, aby se žadatel o tomto úkonu dozvěděl a mohl ho tedy napadnout. Dle autora je třeba využít analogii zákona a na usnesení dle § 17 odst. 5 InfZ přiměřeně aplikovat ustanovení § 43 správního řádu (tomu nasvědčuje i bod 22 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010 ve věci sp. zn. 2 As 34/2008, kde Nejvyšší správní soud připouští obdobnou povahu těchto institutů s výjimkou toho, že dle rozsudku se zdá, že v případě usnesení dle informačního zákona lze využít přímo správní žalobu). Usnesení o odložení by se tedy mělo oznámit doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou (§ 72 správního řádu), pokud zákon nestanoví, že se pouze poznamená do spisu (§ 76 odst. 3 správního řádu). Jelikož informační zákon nic takového nestanoví, lze uvažovat, že by se usnesení mělo doručit do vlastních rukou. Pokud bychom ale připustili i možnost pouhého poznamenání do spisu, tak dle § 76 odst. 3 věta třetí správního řádu se o tomto účastníci vhodným způsobem vyrozumí.²⁴⁴ Naznačený procesní postup využil i žadatel ve výše naznačeném případě z praxe (s. 107). Ovšem musel být podniknut ještě jeden krok, a to návrh na opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, neboť usnesení o odložení žádosti nebylo žadateli nijak oznámeno. Až poté obdržel usnesení o odmítnutí žádosti a podal správní žalobu. Na okraj je třeba uvést, že žádost o informace byla podána již v únoru 2011. Správní soud však i přesto v první instanci během dubna 2012 žalobu usnesením odmítl s tím, že rozhodnutí o odložení žádosti je třeba vnímat jako rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace se všemi procesními důsledky. Postoupil tedy žalobu krajskému úřadu jako odvolání proti rozhodnutí o odložení. Tento postup je dle autora v rozporu s rozhodnutím zvláštního senátu, stejně jako s komentářovou literaturou a zbytečně procesně zatěžuje žadatele. Odvolání o odmítnutí bude tedy řešit krajský úřad, který již odvolání o těžce věci jednou projednával a potvrdil postup městského úřadu.

²⁴⁴ Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád : komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 469-473. ISBN 978-80-7273-166-4.

Nastínění procesní postup a jeho dvojkolejnost se jeví poměrně komplikovaný a zvláštní senát to zároveň sám uznává, když konstatuje: „*Kvůli nevhodné právní úpravě také dochází v totožné věci v případě úhrady či nezaplacení nákladů ke zcela odlišným právním následkům a možnostem obrany. Takové řešení je pro žadatele nelogické a může tak být omezeno jejich právo na informace.*“²⁴⁵

4.4. Problematika procesní části informačního zákona

Obecně již byly procesní postupy nastíněny v kapitole 3. 3. této práce. Tato část bude zaměřena na problematiku překážek efektivního uplatňování práva na informace ze strany žadatelů, neboť zkušenosti autora v této otázce naznačují, že současná úprava poskytování informací má největší mezery právě ve své procesní stránce. Již v předešlé kapitole byl naznačen poměrně komplikovaný a zdouhavý postup, který musí žadatel o informace naplnit, aby mohl podat správní žalobu, pokud nesouhlasí s výši povinným subjektem předeepsané úhrady nákladů. Informační zákon, který prakticky neobsahuje žádné sankce pro povinné subjekty (snad s výjimkou ztráty práva požadovat úhradu nákladů; objektivně je třeba poznamenat, že podobné mechanismy nejsou nastaveny ani proti „notorickým“ žadatelům), umožňuje povinným subjektům v případě, že se žadatel domáhá informací, které povinný subjekt není příliš ochotný sdělit, poměrně efektivně využívat možnosti informačního zákona a celý proces poskytování informací zdržovat, až dosáhnou toho, že žadatel od své snahy raději upustí. S tím souvisí i zdouhavost soudních sporů, neboť za stávající situace by se k poskytnutí informace v případě soudního přezkumu mohl dostat za několik měsíců, spíše let. Z analýzy, kterou zpracoval Oldřich Kužílek pro Ministerstvo vnitra České republiky, vyplývá, že pokud žadatel dotáhne svůj případ až k Nejvyššímu správnímu soudu, tak se rozhodnutí o kasační stížnosti dočká za 2, 8 roku od chvíle, co podal žádost o informaci (vycházel z namátkového srovnání deseti kauz, které řešil Nejvyšší správní soud).²⁴⁶ A to je třeba zmínit, že často zejména některé obchodní společnosti, které se stále nedokážou smířit se svým zařazením mezi povinné subjekty, ani následně taková soudní rozhodnutí

²⁴⁵ Usnesení zvláštního senátu ze dne 15. září 2010 ve věci sp. zn. Konf 115/2009.

²⁴⁶ Srov. KUŽÍLEK, Oldřich. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. s. 42. Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>.

nerespektují a žadatel musí přistoupit k výkonu rozhodnutí a protože se jedná o nemajetkové plnění, je výkon rozhodnutí velmi komplikovaný (povinný subjekt může být donucován k plnění prakticky jen pokutami). Autor se v praxi setkal s případem, kdy nezisková organizace, ve které byl činný, žalovala povinný subjekt o poskytnutí informace. Musela projít dvěma soudními řízeními (nejprve soud uložil povinnému subjektu povinnost rozhodnout a následně další soud odmítl hmotněprávní výjimku aplikovanou následně povinným subjektem) a po 4 letech soud rozhodl o poskytnutí informace (povinný ji stále neposkytl). Naznačené ukazuje bezzubost a zdlouhavost opravných mechanismů, což způsobuje, že pokud povinný subjekt informace poskytnout nechce, tak ho k tomu lze opravdu jen těžko donutit. Není třeba připomínat, že včasnost podání informace je jedním ze základních aspektů efektivního výkonu práva na informace. Několikaleté (i jen několika týdnem) čekání má často vliv na hodnotu informací, jež často podléhají časové zkáze.

4.4.1. Institut tzv. infostížnosti

Když pomineme bezproblémové poskytnutí informace ze strany povinného subjektu, je často prvním procesním opravným prostředkem stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „infostížnost“), jejíž zákonnou úpravu nalezneme v § 16a InfZ²⁴⁷. Tento procesní institut byl do informačního zákona zapracován novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. a jeho hlavním cílem bylo odstranit praktické problémy, které se vyskytovaly v souvislosti s dříve v zákoně zakotvenou fikcí odmítavého rozhodnutí. Infostížnost představuje formu opravného prostředku proti všem postupům povinného subjektu vyjma rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 InfZ. Zahrnuje v sobě stížnost na vyřizování žádosti (tři situace) a stížnost proti výši úhrady a představuje jakýsi hybrid opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu a řádného opravného prostředku. Obdobně nazvaný institut stížnosti dle § 175 správního řádu se v případě řízení ve věcech žádostí o informace nepoužije (viz § 20 odst. 4 InfZ). Informační zákon tedy umožňuje brojit infostížností v několika případech, které jsou v § 16a odst. 1 rozděleny do čtyř druhů.²⁴⁸ Zřejmě

²⁴⁷ Blíže KOLMAN, Petr. Ke stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. Právní rádce. 2007, roč. 15, č. 11, s. 46-48. ISSN 1210-4817.

²⁴⁸ „Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen "stížnost") může podat žadatel,

nejčastěji využívanou infostížností bývá infostížnost upravená v § 16a odst. 1 písm. b) InfZ, která má žadatele ochránit před nečinností povinného subjektu. Tedy pokud v zákonné lhůtě 15 dnů pro poskytnutí informace nevydá povinný subjekt žádné rozhodnutí ani neposkytne požadovanou informaci. V tomto případě žadatel musí využít tento druh infostížnosti, neboť použití žádosti o opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu je v takovém případě vyloučeno (ne tak v případě, kdy povinný subjekt dle § 16 odst. 5 InfZ věc nepředá nadřízenému orgánu nebo nadřízený orgán nerozhodne o podané infostížnosti ve lhůtě dle § 16a odst. 8 InfZ; v takovém případě je naopak žádost dle § 80 odst. 3 využitelná). Na podání infostížnosti má žadatel lhůtu 30 dní, jejíž počátek se liší podle skutkové situace. Informační zákon neupravuje formu infostížnosti (říká jen, že ji lze podat ústně nebo písemně), ovšem judikatura (poněkud v rozporu s gramatickým výkladem § 20 odst. 4 InfZ) dospěla k názoru, že se na infostížnost bude aplikovat § 37 správního řádu, což má dopady zejména na elektronický způsob podání, kdy žadatel, pokud nedisponuje datovou schránkou, musí opatřit elektronické podání zaručeným elektronickým podpisem, či podání v pětidenní lhůtě doplnit listinnou verzí.²⁴⁹ V případě infostížnosti na nečinnost je tedy počátečním dnem běhu lhůty den následující po dni, ve kterém uběhla povinnému subjektu lhůta pro poskytnutí informace (podle § 20 odst. 4 písm. c) InfZ se na počítání lhůt použijí ustanovení správního řádu). Žadatel stížnost adresuje povinnému subjektu, není tedy zatížen úvahami, kdo je nadřízeným orgánem. Povinný subjekt má možnost využít autoremeduru v sedmidenní lhůtě od doručení infostížnosti, jinak musí věc postoupit spolu se spisovým materiálem nadřízenému subjektu (§ 16a odst. 5 InfZ). Nadřízený subjekt pak o infostížnosti rozhodne do 15 dnů od předložení věci povinným subjektem. Nadřízený orgán postup povinného subjektu buď potvrdí, nebo mu přikáže o věci rozhodnout do 15 dnů od doručení rozhodnutí o infostížnosti. Poslední možností, kterou ovšem nelze využít proti postupům orgánů územních samosprávných celků v jejich samostatné působnosti, je, že nadřízený orgán věc usnesením převezme

a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6,

b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,

c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo

d) který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.“

²⁴⁹ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009 ve věci sp. zn. 9 As 90/2008.

a o žádosti rozhodne sám (§ 16a odst. 6 InfZ). Speciální formy vyřízení infostížnosti týkající se úhrady nákladů jsou obsaženy v ustanovení § 16a odst. 7 InfZ.

Postup výše naznačený představuje ideální trajektorii při podávání infostížností. Často se v praxi objevuje postup, kdy povinné subjekty tzv. vyčkávají, zda svým nečinným přístupem žadatele neodradí. V takovém případě se tedy může žadatel dočkat informace až poslední den pro možnou autoremeduru a lhůta pro poskytování informací je *de facto* prodlužována na nejméně 23 dní.²⁵⁰ V horším případě povinný subjekt autoremeduru nevyužije a spisový materiál ani neposkytne nadřízenému subjektu, nebo je tentokrát nečinný nadřízený orgán. Žadatel by v tomto případě pravděpodobně mohl rovnou využít institut žádosti na opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, kterou by adresoval nadřízenému orgánu původnímu nadřízenému orgánu bez ohledu na to, o čí nečinnost se jedná (což by mělo vycházet z přesvědčení, že nemůže být dáno k tíži žadatele, že oprávněné orgány nekonají své zákonné povinnosti). Žádost o opatření proti nečinnosti zde bude nezbytným předpokladem pro následné využití správní žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Diskutovala se otázka, zda lze proti nečinnosti s vyřizováním infostížnosti vůbec brojit správní žalobou podle § 79 a násl. soudního řádu správního, neboť ta dle dikce zákona směřuje proti nečinnosti při vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení. Gramaticky vzato není rozhodnutí o stížnosti čistým rozhodnutím ve věci (snad s výjimkou podle § 16a odst. 6 písm. c) InfZ, který dovoluje nadřízenému orgánu věc usnesením převzít a rozhodnout). Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 4 Ans 1/2008 připustil využití tohoto druhu správní žaloby i pro vyřizování infostížnosti, což se jeví naprosto správné a logické, neboť opačný výklad by nutil žadatele k úvahám nad využitím jiného druhu správní žaloby (dalo by se možná uvažovat o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. soudního řádu správního). Může nastat i situace, kdy nečinný je nadřízený orgán, který již nemá nad sebou další subjekt, typicky představitelé ústředních orgánů státní správy. V takovém případě se nevyužije postup podle § 80 odst. 3 správního řádu, ale je umožněno rovnou postupovat správní žalobou proti nečinnosti dle § 79 soudního řádu správního. To potvrzuje i judikatura,

²⁵⁰ Žadatel čeká 15 dní, šestnáctý den podá infostížnost a od následujícího (ideálně sedmáctého, záleží na formě odeslání infostížnosti) dne běží sedmidenní lhůta pro autoremeduru, na jejímž konci povinný subjekt informaci poskytne. Samozřejmě běžnější je, že shovívavější žadatel počká po uplynutí lhůty ještě několik dní, zda náhodou se povinný subjekt jen neopozdil.

když např. Krajský soud v Brně v usnesení ve věci sp. zn. 62 Ca 39/2008 konstatoval, že „před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. proti nečinnosti správního orgánu, který nemá nadřízený správní orgán, není nutné využít ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu z roku 2004.“²⁵¹ Pokud by byl povinný subjekt nečinný i po rozhodnutí nadřízeného orgánu prikazujícím rozhodnout, bude žadatel moci využít žalobu proti nečinnosti dle § 79 a násl. soudního řádu správního (v tomto případě již nevznikají výkladové potíže, neboť tentokrát již směřuje najisto proti rozhodnutí ve věci).

I v případě, že nadřízený orgán přikáže povinnému subjektu rozhodnout a tento rozhodne, není vyloučeno, že žadatel bude muset podstupovat celý proces infostížnosti znovu, tentokrát z jiného důvodu než je nečinnost (vyloučen bude také stížnostní důvod směřující proti výši úhrady, neboť v tomto případě by již povinný subjekt neměl být oprávněn úhradu požadovat, viz výše v kapitole o úhradě nákladů).

4.4.2. Odvolání a soudní přezkum

Opravný prostředek odvolání je upraven v 16 InfZ a přichází v úvahu jen v případě, že povinný subjekt vydá rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti o informace. V případě rozhodnutí ústředního orgánu státní správy (správní řád používá označení ústřední správní úřad) využije žadatel opravný prostředek označovaný dle § 152 správního řádu jako rozklad, o němž na základě doporučení rozkladové komise rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy (typicky ministr, vedoucí Úřadu vlády, prezident Nejvyššího kontrolního úřadu apod.). Podle § 20 odst. 4 InfZ se na odvolací řízení použijí ustanovení správního řádu (konkrétně především ustanovené §§ 81 až 93 správního řádu a ustanovení § 37 správního řádu upravující podání). Odvolání se podle § 86 odst. 1 podává u povinného subjektu, který napadené rozhodnutí vydal ve lhůtě 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí. I v případě odvolání není tedy žadatel postaven před otázkou, kdo je orgánem rozhodujícím o odvolání, neboť to je starostí povinného subjektu, který má dle § 16 odst. 2 InfZ povinnost předat odvolání i se správním spisem v patnáctidenní lhůtě od jeho doručení. Někdy se stává, že žadatel z opatrnosti (či z obavy, že by povinný subjekt odvolání nepředal) podá odvolání přímo

²⁵¹ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. července 2008 ve věci sp. zn. 62 Ca 38/2008.

u nadřízeného orgánu. Ten by měl následně bezodkladně postoupit odvolání povinnému subjektu (lhůta bude pro žadatele zachována, pokud bude postoupeno ještě v rámci lhůty, otálení nadřízeného orgánu s postoupením by se nemělo do lhůty započítávat).²⁵² Odvolací orgán má na rozhodnutí o odvolání dle § 16 odst. 3 patnáctidenní lhůtu (v řízení o rozkladu je pak tato lhůta vázána na pracovní dny).

Problematický je v tomto případě postup, který se označuje jako administrativní *ping pong*. Pokud už jsou povinné subjekty donuceny po proběhlém stížnostním řízení vydat rozhodnutí, často žádost odmítnou a odůvodní to pouhým formálním odkazem či přepisem zákonného ustanovení bez bližšího odůvodnění. Odvolacímu orgán nemá ve většině případů jinou možnost, než rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, čímž opět dochází k neúměrnému prodlužování celého procesu. Povinný subjekt si následně najde jiný důvod, který je opět napaden odvoláním a situace se může několikrát opakovat. V takovém případě je situace žadatele za současného znění informačního zákona téměř bezvýhodná a možnost využití soudní ochrany prakticky nemožná. Tento problém tkví v rozhodovacích možnostech nadřízeného orgánu vyplývajících z § 90 odst. 1 a 5 správního řádu. Současný stav v zásadě nepřipouští možnost, aby nadřízený orgán rozhodující o odvolání rozhodnutí povinného subjektu zrušil a nařídil mu informaci poskytnout. Může nastat situace, kdy odvolací orgán dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a informaci sám poskytne. Tuto variantu si lze ovšem představit jen v případě, že mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem existuje organizační vztah nadřízenosti a podřízenosti, případně kde je odvolací orgán součástí povinného subjektu a zároveň informací sám disponuje, jelikož spadá do jeho působnosti. Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, které umožňuje napadené rozhodnutí změnit lze jen těžko aplikovat, alespoň ve vztahu k poskytnutí informace odvolacím orgánem, neboť informační zákon nespojuje poskytnutí informací s existencí formálního rozhodnutí, tedy změna negativního rozhodnutí povinného subjektu na pozitivní je tak z logiky věci vyloučena. Do odvolacího řízení navíc může zasáhnout nečinnost buď povinného subjektu, který spis spolu s odvoláním nepředá odvolacímu orgánu, nebo je naopak odvolací orgán

²⁵² Pokud nemohl žadatel podat odvolání z vážného důvodu u povinného subjektu, je podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu lhůta zachována, „*jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.*“

nečinný s rozhodnutím o odvolání. Zde bude žadatel nucen žádat o opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného orgánu odvolacího orgánu, neboť je to odvolací orgán k jehož tíži jdou průtahy v odvolacím řízení a je na něm, aby si v případě uplatněného opatření proti jeho nečinnosti (byť fakticky je nečinný povinný subjekt) vyžádal nepostoupené odvolání (v případě ústředních správních úřadů a povinných subjektů, u nichž je dle § 20 odst. 5 InfZ nadřízeným orgánem ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, může žadatel/odvolatel uplatnit rovnou žalobu dle § 79 a násl. soudního řádu správního).

Zákonem č. 61/2006 byla do informačního zákona zavedena, ve správním soudnictví jinak neobvyklá, možnost soudu nařídit povinnému subjektu (který ani není účastníkem soudního řízení) informace poskytnout v případě, kdy neshledá důvod pro odmítnutí žádosti. Tento postup byl zakotven do § 16 odst. 4 InfZ.²⁵³ Tato změna byla zřejmě (neexistuje důvodová zpráva, neboť tato myšlenka vznikla až v průběhu legislativního procesu) vedena snahou zefektivnit soudní přezkum v oblasti poskytování informací. Je třeba zdůraznit, že se jedná o systémovou anomálii, která do jinak tradičního kasačního principu uplatňovaného ve správním soudnictví, zavádí prvky apelace. Byť lze myšlenku urychlení celého procesu, i vzhledem k výše naznačeným překážkám a průtahům, považovat jednoznačně za prospěšnou, je zřejmě na místě spíše hledat urychlovací mechanismy v samotném správním řízení. Úlohou soudu ve správním soudnictví by nemělo být suplování činnosti povinných subjektů, ale kontrola zákonnosti jejich postupů. Efektivita a systémovost tohoto ustanovení je sporná a v praxi se příliš neosvědčuje. Soudy k tomuto kroku nikterak ochotně nepřistupují (zřejmě by totiž bylo na místě, aby přezkoumaly žádost v kontextu všech zákonných výjimek; otázkou je také, jak by měly postupovat v případě, že shledají aplikovanou výjimku jako nedůvodnou, ale naleznou jinou apod.) a respektování takového rozhodnutí povinnými subjekty, především veřejnými institucemi, je s obtížností vynutitelné. Z dostupné judikatury je zřejmé, že soudy odmítly převzít úlohu nadřízeného orgánu povinného subjektu (tedy jakési třetí instance ve správním řízení) a zřejmě v rozporu s předpokládaným účelem právní úpravy, zaujaly restriktivní

²⁵³ „Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“

výklad předmětného ustanovení § 16 odst. 4 InfZ. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ve věci sp. zn. 9 As 48/2011 konstatoval: „*Správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydaném správním orgánem dle zákona č. 106/1999 Sb. hodnotí v mezích žalobních bodů obsah napadeného rozhodnutí, není oprávněn při své přezkumné činnosti aktivně upozorňovat na případné další důvody svědčící pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, v žádném případě nemůže zasahovat do činnosti správního orgánu nahrazováním důvodů rozhodnutí o odmítnutí žádosti. To by znamenalo nahrazování činnosti dožadovaného subjektu.*“²⁵⁴ K přezkoumávání a existenci dalších výjimek z poskytování informací, které neaplikoval povinný subjekt a k následnému možnému postupu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 28/2010, když uvedl: „*Pokud však soud postupuje dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, musí zvážit, zda prima facie není dán některý z dalších důvodů pro odmítnutí žádosti. Pokud by tomu tak bylo, nemohl by zrušit obě správní rozhodnutí a nařídit povinné osobě poskytnout informaci žadateli (tj. postupovat dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím), nýbrž by mohl toliko rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, event. odst. 3 s. ř. s.), v němž by povinná osoba zpravidla žádost opětovně odmítla, tentokrát však ze správného důvodu.*“²⁵⁵ Jak naznačeno výše, velmi častá bývá praxe, kdy povinný subjekt nedostatečně odůvodní své rozhodnutí o odmítnutí žádosti a nadřízený orgán se s takto strohým odůvodněním ztotožní. Správní soud by v takovém případě těžko mohl aplikovat § 16 odst. 4 InfZ, neboť z nepřezkoumatelného rozhodnutí nemůže dovodit, jakými úvahami se povinný subjekt při aplikaci konkrétního ustanovení informačního zákona řídil, a tedy nemůže posoudit zákonnost postupu povinného subjektu, resp. odvolacího orgánu. Správní soud tak nemá jinou možnost, než takové rozhodnutí zrušit, což žadateli nikterak nepomůže. K této problematice se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 8/2010 kde bylo judikováno, že „*zavedení apelačních prvků do soudního řízení správního zákonem č. 61/2006 Sb. nezměnilo tu nejzákladnější charakteristiku tohoto řízení, kterou je retrospektivní přezkum správních rozhodnutí. Základním předmětem soudního řízení správního je i v tomto případě správní rozhodnutí, nikoliv žádost o poskytnutí*

²⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011 ve věci sp. zn. 9 As 48/2011.

²⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2010 ve věci sp. zn. 1 As 28/2010.

informací. Podstatou soudního řízení pak je mimo jiné přezkoumání důvodů správního rozhodnutí. To ostatně výslovně potvrzuje i dikce § 16 odst. 4 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím, dle níž soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Soud tedy musí nepochybně nejprve přezkoumat důvody, na nichž je založeno rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve spojení s rozhodnutím o odvolání. Pouze v situaci, kdy je správní rozhodnutí přezkoumatelné, si může soud učinit vlastní úsudek o jeho zákonnosti a v návaznosti na to posoudit splnění podmínek pro postup dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím.²⁵⁶ Přesto určitou možnost prolomení tohoto postupu připustil v případě obstrukčních postupů povinného subjektu, který by se cíleně takto koncipovanými, a tedy nepřezkoumatelnými rozhodnutími, vyhýbal aplikaci § 16 odst. 4 InfZ ze strany správních soudů. V posledně citovaném rozhodnutí totiž uvedl Nejvyšší správní soud následující: „*Taková situace (tedy možnost i při nepřezkoumatelném rozhodnutí aplikovat § 16 odst. 4 InfZ) nastane obvykle například tehdy, pokud správní orgán opakovaně v téže věci vydá nepřezkoumatelné rozhodnutí. Jinými příklady mohou být situace, kdy správní orgán bude svévolně vydávat nepřezkoumatelná rozhodnutí buď vůči témuž účastníkovi v různých věcech, anebo vůči různým účastníkům ve vztahu k obdobné žádosti, aniž by v takovýchto věcech byly posuzovány složité právní otázky, respektive aniž by takovéto složité právní otázky již byly interpretovány správní judikaturou. Takováto svévole správních orgánů by představovala hrubé porušení ústavně zaručeného práva na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod).*“²⁵⁷ Nutno podotknout, že nastavené podmínky budou pro žadatele obtížně prokazatelné a vyžadující značnou míru znalosti procesních postupů takto jednajícího povinného subjektu.

V praxi je navíc žadatel (zejména pokud žádá o informace obchodní společnosti, jež spadají do kategorie veřejných institucí) vystaven před potřebu více než jedné správní žaloby. Pokud tedy žadatel podá žádost obchodní společnosti, která nijak nereaguje, je nucen podat infostížnost na nečinnost podle § 16a odst. 1 písm. b) InfZ. Tuto infostížnost by měl dle § 20 odst. 5 InfZ řešit vedoucí povinného subjektu (tedy statutární orgán). Ten bude zpravidla také nečinný a žadatel může v tomto případě rovnou podat správní žalobu proti nečinnosti dle § 79 a násl. soudního řádu správního.

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2010 ve věci sp. zn. 1 As 8/2010.

²⁵⁷ TAMTÉŽ.

Správní soud rozsudkem nařídí povinnému subjektu rozhodnout. Ten, pokud vůbec bude soudní rozhodnutí respektovat, rozhodne o odmítnutí žádosti bez řádného odůvodnění, což potvrdí i statutární orgán (pokud nebude ve věci odvolání nečinný, což by věc dále komplikovalo) a žadatel bude nucen podat další žalobu, tentokrát proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního, která bude úspěšná, ale protože správní soud bude moci nepřezkoumatelné rozhodnutí pouze zrušit, neznamená to pro žadatele žádný posun, ačkoliv od podání žádosti uplynulo již několik měsíců, možná i let. Nastíněná situace se zdá jako extrémní případ, který ovšem není nijak raritní a ukazuje neudržitelnost současného nastavení procesních institutů informačního zákona.

4.5. Nástín uvažovaných legislativních změn

Z předešlého textu je zřetelné, že informační zákon obsahuje řadu legislativně nešťastně formulovaných a nedomyšlených pasáží, což se v součtu projevuje v množství problémů v aplikační praxi. Poslední významná novela byla provedena v roce 2006 a vláda v součinnosti s neziskovým sektorem si je vědoma, že uplatňování práva na informace je třeba legislativně vylepšit. Počátkem roku 2011 si jako jeden z cílů, v rámci *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* (přijata jako usnesení vlády č. 1/2011), vytyčila připravit legislativní návrhy řešení problémů, které vyplynuly z podrobné analýzy informačního zákona. Ve druhé polovině roku byla analýza vytvořena (v čele pracovní skupiny byl Oldřich Kužílek) a na jejím základě byly navrženy legislativní změny. Usnesením vlády č. 3/2012 ze 4. dubna 2012 vzala vláda na vědomí výsledky pracovní skupiny při Ministerstvu vnitra a pověřila ministra vnitra předložit legislativní návrh vládě do 31. října 2012.²⁵⁸ Dále se vláda zapojila do mezinárodní iniciativy pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership) a v této souvislosti představila 4. dubna 2012 *Akční plán ČR*²⁵⁹, který předpokládá legislativní úpravy ve třech klíčových oblastech, které vyplynuly z veřejných diskusí konaných pod záštitou Úřadu vlády České republiky. Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím je zařazeno mezi těmito body spolu s přijetím zákona o úřednících veřejné

²⁵⁸ Veškeré výsledky činnosti Ministerstva vnitra ke stažení na WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>.

²⁵⁹ Dostupné na WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/karolina-peake/tiskove-zpravy/Akcni-plan-OGP.pdf>>.

správy zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy a zpřístupňování dat a informací. V oblasti svobodného přístupu k informacím se bude vycházet z návrhů legislativních úprav připravených Ministerstvem vnitra (viz výše), přičemž Akční plán předpokládá předložení paragrafovaného znění do vlády k 30. říjnu 2012 (v souladu s usnesením vlády), přičemž bylo uloženo Ministerstvu vnitra zveřejnit návrh paragrafovaného znění do 30. dubna 2012. Účinnost novely informačního zákona by měla dle těchto materiálů nastat k 1. lednu 2014.

Akční plán předpokládá novelizaci ve 14 oblastech, a to:

- 1) *Zrušit zákon o právu na informace o životním prostředí a zařadit tuto problematiku do zákona o svobodném přístupu k informacím.*
- 2) *Bližše specifikovat okruh povinně zveřejňovaných informací podle jednotlivých „typů“ povinných subjektů (změna § 5 InfZ).*
- 3) *Zavést tzv. informační příkaz při rozhodování o odvolání a o stížnosti nadřízeným orgánem povinného subjektu (využitím obdobně koncipovaného oprávnění správního soudu ve smyslu § 16 odst. 4 InfZ).*
- 4) *Zavést oprávnění povinného subjektu za specifických podmínek vyzvat žadatele k bližšímu vymezení (resp. omezení) okruhu požadovaných informací (změna § 14 InfZ).*
- 5) *Zavést test veřejného zájmu (změna § 12 InfZ).*
- 6) *Zavést opatření proti zneužívání zákona žadateli (odmítání zcela zjevně obstrukčních žádostí, záloha náhrady nákladů a výslovné spojování a rozdělování žádostí podaných jedním žadatelem) za podmínky, že se podaří nalézt takové legislativní řešení, které bude minimalizovat možnosti zneužití těchto opatření ze strany povinných subjektů.*
- 7) *Zjednodušeně vyřizovat žádosti v případě anonymizace údajů uváděných v jinak poskytovaných dokumentech (bez nutnosti vždy vydávat formální správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace).*
- 8) *Zrušit povinnosti zveřejnit poskytnutou informaci (§ 5 odst. 3 InfZ).*
- 9) *Demonstrativně vymezit způsoby poskytnutí informace, včetně způsobů jejího zveřejnění (§ 4 InfZ).*

- 10) Upravit poskytování informací z oblasti trestního řízení změnou trestního řádu tak, aby tento předpis splňoval podmínky pro zvláštní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ (informace by byly poskytovány plně v režimu trestního řádu bez využití InfZ).
- 11) Upravit poskytování informací o platu a odměně zaměstnanců povinných subjektů v duchu společného doporučení MV a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků ve veřejném sektoru (změnou § 8b InfZ).
- 12) Upravit poskytování informací o činnostech ozbrojených sborů a Vojenské policie (změna § 11 odst. 4).
- 13) Plně aplikovat správní řád se stanovením odůvodněných výjimek a odchylek (§ 20 odst. 4 InfZ), případně stanovit taxativní vymezení těch ustanovení správního řádu, která budou při postupech podle InfZ aplikovatelná (zvolené řešení nesmí vést k podstatnému zvýšení formálních nároků na žadatele)
- 14) Změnit § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, doplnění § 14 odst. 5 písm. c) InfZ o povinný odkaz žadatele na „příslušný“ povinný subjekt, uplatnění výhrady k čl. 7 odst. 2 Úmluvy (případně zrušení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informace v § 17 odst. 1 InfZ) a změny zákona o právu na informace o životním prostředí (nebude-li zrušen).²⁶⁰

Takto vymezené body v Akčním plánu prakticky kopírují návrhy legislativních úprav vytvořené pracovním skupinou při ministerstvu vnitra, až na jediný bod, který je v materiálu Ministerstva vnitra navíc a navrhuje redefinování pojmu *zveřejněná informace* tak, aby jí byla pouze informace zveřejněná způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 3 odst. 5 InfZ). S hodnocením je třeba si počkat na paragrafované znění, ale podle autora se vláda a Ministerstvo vnitra zaměřilo spíše na zjednodušení postupů povinných subjektů vůči tzv. šikanózním žádostem (bod 4 a 6 navrhovaných změn), což je ovšem třeba legislativně velmi pečlivě ošetřit, aby nenastal prostor pro povinné subjekty zneužívat tento institut pro odmítání pro ně nepříjemných žádostí o informace. Lze kvitovat návrh na zrušení zákona č. 123/1998 Sb., o informacích o životním

²⁶⁰ Vláda České republiky. *Akční plán České republiky*. Praha, 2012, s. 5. Dostupné na WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/karolina-peake/tiskove-zpravy/Akcni-plan-OGP.pdf>>.

prostředí a zapracování této oblasti přímo do informačního zákona. Souběžná existence co do účelu velmi podobných norem s poněkud odlišným vymezením povinných subjektů a odlišnými procesními postupy a lhůtami nepřinášela v praxi žádný užitek a situaci spíše komplikovala.

Oproti původním návrhům byl prozatím vypuštěn návrh zřízení úřadu informačního komisaře (zřejmě na způsob Úřadu pro ochranu osobních údajů), který by působil jako určité metodické sjednocující centrum. Obdobná instituce působí např. ve Velké Británii a ukazuje se, že je to nejúčinnější nástroj ke zlepšení přístupu k informacím a ochraně před obstrukcemi. Zřejmě díky určitým finančním nákladům spojeným se vznikem takové instituce v současné složité ekonomické situaci České republiky nebyl návrh do finální podoby změn zapracován. Jediným nástrojem, který by mohl pomoci ke zrychlení procesu poskytování informací je zavedení tzv. informačního příkazu (bod 3) jako způsobu vyřízení infostížnosti či odvolání (mohlo by to mít za následek odstranění administrativního ping pongu) přikázáním informací poskytnout. Návrh institut přirovnává k úpravě § 16 odst. 4 InfZ, který obsahuje obdobnou možnost pro soudy (ovšem je třeba pamatovat na výše zmínění praktické potíže s uplatňováním tohoto ustanovení). Rozumný se jeví i požadavek na úpravu šíře povinně zveřejňovaných informací ze strany povinných subjektů dle jejich typů, což je jistě rozumné s ohledem na různorodost povinných subjektů. Obdobně asi nebude mít na efektivitu poskytování informací vliv zrušení povinnosti zveřejnit informace, které povinný subjekt poskytl na základě žádosti (bod 8). Tato povinnost, byť vedena logickými důvody (povinný subjekt může odkázat žadatele na již zveřejněné) se v praxi nejvíce příliš efektivní a navíc není celou řadou subjektů ani dodržována. Snaha podřadit režim poskytování informací o trestním řízení čistě trestnímu řádu (bod 10) se zdá, díky současným výkladovým obtížím, jako návrh, který poskytování informací nijak neomezí, neboť v současné době jsou hodnoty chráněné informačním zákonem a trestním řádem prakticky totožné, a proto není důvod situaci komplikovat souběžnou úpravou. Snaha o jednotnost procesních postupů v odvětví správního práva se projevuje v bodu 13) Akčního plánu, který má za cíl až na výjimky podrobit režim informačního zákona postupům upraveným ve správním řádu, což lze hodnotit jednoznačně kladně, neboť dnešní znění § 20 odst. 4 InfZ se neseťkává v praxi i teorii s příznivou odezvou.

Zakotvení subsidiarity správního řádu, pokud informační zákon nestanoví jinak, se zdá být nejpraktičtější variantou řešení vztahu těchto dvou předpisů.

Naopak jako ne zcela dobrý návrh se autorovi jeví bod 7) Akčního plánu, který navrhuje zjednodušit formální postup vyřízení poskytnutí informace, ve které povinný subjekt anonymizoval určité údaje. V současné době je nucen vydat řádně odůvodněné rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti, jež je přezkoumatelné nadřízeným subjektem, resp. dále soudem. Absencí rozhodnutí by žadatel ztrácel možnost přezkumu např. zbytečně rozsáhlých vypuštěných částí požadovaného dokumentu, což se nezdá jako krok správným směrem. Pod zbytkovým bodem 14) Akčního plánu je nastíněna možnost zrušení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání, což není dle autora vhodné řešení, neboť se jako vhodnější jeví spíše legislativně preciznější vymezení daného pojmu a určení časových vodítek s tím, co přesně spadá do činnosti vyhledávání informace.

V daných legislativních návrzích se naproti tomu nehovoří o sankčních institutech, přitom ty v zákoně zcela chybí, což by mohlo mít alespoň preventivní vliv na preciznější činnost povinných subjektů, případně i „notorických“ žadatelů o informace. Pozornost nebyla věnována ani neúměrně dlouhým soudním řízením, což je sice obecnější problém justičního systému, nicméně praxe, kdy se na poskytnutí informace čeká několik let je neudržitelná. Cestou by mohlo být zavedení lhůt k projednání informačních žalob. Vláda se ani nezabývala praktickými problémy, které se objevují s výkladem pojmu *veřejné instituce*. Byť se judikatorní praxe jeví již poměrně ustálená, nezdá se, že by zejména obchodní společnosti její výsledky respektovaly. Stálo by za úvahu vymežit tuto kategorii povinných subjektů v souladu s dosavadní soudní praxí přímo v informačním zákoně a současně s tím stanovit i přiměřené sankční mechanismy, jak bylo naznačeno výše.

Konkrétní paragrafované znění bude zřejmě zveřejněno v nejbližší době a bude procházet ještě připomínkovým řízením a následně legislativním procesem, kde se o podobě konkrétních změn bude moci dále diskutovat.

Závěr

Právo na informace je jedním ze základních politických práv, o němž můžeme říct, že má dvojakou podobu. Je základním lidským právem samo o sobě a zároveň je významným prostředkem k realizaci dalších základních, převážně politických práv. V českém právním řádu je zakotveno v Listině základních práv a svobod v článku 17 společně se svobodou projevu, se kterou tvoří nerozlučnou dvojici vzájemně se doplňující, o čemž svědčí i řada mezinárodních lidskoprávních dokumentů od Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 až po Listinu základních práv Evropské unie z roku 2000, které též vychází ze společného zakotvení obou těchto práv. Právo na informace jako právo politické směřuje zejména vůči veřejné moci a pro jeho efektivní uplatňování je nezbytné, aby byla zakotvena komplementární povinnost orgánů veřejné moci informace poskytovat, a to jak aktivně, prostřednictvím co nejširšího zveřejňování informací, tak pasivně, tedy na základě žádostí o informace. Tato povinnost je obsažena v článku 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Přesto se podařilo vytvořit zákon o svobodném přístupu k informacím, který tento článek provádí, až koncem 90. let minulého století.

Stalo se tak zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento informační zákon není výsledkem legislativní práce vlády, která se příliš aktivně ve vztahu k naplnění předmětného článku nechovala, ale jednalo se o návrh vycházející od skupiny senátorů, což se nutně muselo projevit na legislativní kvalitě předloženého návrhu, neboť senátoři nedisponují odborným zázemím legislativců jako vláda. Přesto je třeba vzít s povděkem, že skupina senátorů překonala vládní zdrženlivost v této otázce a rozhodla se svou vlastní prací tento zásadní nedostatek v českém právním řádu odstranit. Zákon byl přijat 11. května 1999 a za téměř třináct let své existence prošel třemi významnými a několika dílčími novelizacemi. Zákon představoval výrazný krok k otevřenosti veřejné správy vůči občanům a občanské společnosti a reflektuje obrat k trendu veřejného vládnutí, k němuž bylo ve veřejné správě přikročeno s pádem uzavřeného stylu správy věcí veřejných, jež bylo typickým prvkem předrevolučního systému.

To, že je ještě v procesu poskytování informací a transparentnosti veřejné správy mnohé ke zlepšování, plyne i z textu této práce, v níž se autor zaměřil právě na otázky

spojené s uplatňováním práva na informace prostřednictvím informačního zákona. Autor se nejprve rozhodl nastínit teoretické základy informačního zákona, které vyplývají právě z ústavního zakotvení práva na informace, čemuž věnoval první kapitolu, ve které se, za pomoci komentářové literatury k Listině základních práv a svobod a judikatury Ústavního soudu, pokusil rozebrat pro účely předmětného tématu článek 17 Listiny a to včetně stručného exkurzu do mezinárodních lidskoprávních dokumentů a rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva, který v této problematice nastavuje základní interpretační pravidla, ze kterých vychází i české soudy. V dalších kapitolách se již práce cíleně zaměřuje na problematiku informačního zákona s důrazem na výklad v praxi nejdiskutovanějších otázek platné právní úpravy. Práce nemohla pominout ani stručný vhled do legislativního vývoje právní úpravy a nejvýznamnějších novelizací. Jako nezbytným se autorovi jeví i zařazení kapitoly, ve které se zaměřil na obecnější pojednání o institutech informačního zákona, bez něhož by výklad o problémech aplikační praxe nebylo možné zcela zasadit do systému.

Zásadní kapitolu celé práce pak představuje rozbor problematických aspektů platné právní úpravy. Autor si, i s ohledem na prostor, který dává diplomová práce, nedal za cíl komplexní výklad jednotlivých ustanovení informačního zákona, neboť to je úkolem komentářové literatury, která již v kvalitní podobě existuje a je na ní i odkazováno v textu práce. Autor se zaměřil především na problémy, které se jeví jako nejpalčivější v aplikační praxi a se kterými se i sám setkal v rámci své činnosti v neziskovém sektoru, kde často zákon aplikoval.

Autor se soustředil na čtyři problémové oblasti a postupně konkrétněji rozebral problematiku povinných subjektů, vybraných hmotněprávních výjimek z poskytování informací, úhrad za poskytnutí informace a procesní aspekty zákona. V rámci povinných subjektů se musel soustředit především na kategorii tzv. veřejných institucí, jejíž výklad činí v praxi největší potíže, neboť se jedná o kategorii, která byla mezi povinné subjekty zařazena díky krizi v České televizi, k níž došlo na přelomu let 2000 a 2001. V souvislosti s novelizací zákona o České televizi byl totiž novelizován i informační zákon a byla do něj zařazena takto označená skupina subjektů, tehdy ještě s dovětkem, že se povinnými subjekty jsou veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, což bylo odstraněno novelou z roku 2006, po níž zůstal v textu zákona jen osamocený pojem *veřejné instituce*. Jelikož předmětná kategorie nenalézá v právním

řádu svou legální definici, bylo její vytvoření judikatuře a teorii. Judikatura zejména Nejvyššího správního soudu v dalších letech přistoupila k extenzivnějšímu výkladu a zařadila do kategorie veřejných institucí i obchodní společnosti existující jinak na soukromoprávní bázi, jež jsou ale založeny nebo vlastněny státem či územními samosprávnými celky. Tento trend nejnověji potvrdil i Ústavní soud. Nerespektování soudních rozhodnutí ze strany těchto povinných subjektů má pak své dopady i na problematiku efektivního uplatňování práva na informace, na kterou se autor zaměřil v části věnované procesním aspektům informačního zákona.

Je zřejmé, že právo na informace není právem absolutní povahy a nutně musí v některých oblastech narážet na hodnoty, jejichž ochrana je garantována jinými ústavně zaručenými základními právy. Tento konflikt a možnosti omezení práva na informace je ústavně vymezen v článku 17 odst. 4 ve spojení s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. V textu zákona jsou pak upraveny rozličné hmotněprávní výjimky z poskytování informací. Na vybrané se autor zaměřil a to především na ochranu osobních údajů, obchodního tajemství a některé z výjimek soustředěných do jakéhosi sběrného ustanovení § 11 informačního zákona. Autor se vždy snažil opírat při výkladu o aktuální judikaturu především Nejvyššího správního soudu. V otázce ochrany osobních údajů připomněl i v poslední době hojně diskutovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, jenž vyložil ustanovení § 8b informačního zákona a dovedl možnost poskytnout informaci o odměnách, resp. platu zaměstnance veřejné správy, což vyvolalo diskuse, zda lze takto *a priori* prolamovat ochranu osobních údajů a nezabývat se nikterak blížeji účelem předmětného ustanovení informačního zákona. Autor upozornil i na některé další aspekty výjimek z poskytování informací, které následně významně dopadají na efektivitu celého procesu, zejména pak na nedostatečné odůvodňování jejich aplikace na konkrétní případ.

Prostředkem pro neodůvodněné omezování práva na informace pak někdy bývá i ustanovení § 17 informačního zákona, která umožňuje nárokovat si úhradu za poskytnutí informace. Tento, jinak prospěšný institut, jenž může plnit i jakousi regulační funkci, může být zneužíván zejména v tom smyslu, že bývá ze strany povinných subjektů účelně vykládána možnost úhrady za tzv. mimořádně rozsáhlé vyhledávání informace. Je to způsobeno mimo jiné tím, že ani v prováděcím předpise není nijak blíže vymezeno, co se pod tímto pojmem konkrétně skrývá. Ani samotná

obrana žadatele před nepřiměřeně vysokou úhradou není procesně jednoduchá a musel se k ní vyjadřovat i Nejvyšší správní soud resp. zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Z usnesení těchto soudů plyne rozdílný postup uplatnění práva v případě, že byla úhrada zaplacená žadatelem a v případě, že se tak nestalo. Tento teoreticky sporný postup jen dokládá, jak je úprava informačního zákona v řadě aspektů nedokonalá.

Podle autora práce je ovšem stěžejním problémem současné právní úprava absence sankčních mechanismů, jež by nutily povinné subjekty k dodržování lhůt a bránily jim v často obstrukčním postupu vůči žadateli. Procesní stránka zákona, i díky komplikovaně a nešťastně řešenému vztahu k ustanovením správního řádu, způsobuje, že povinné subjekty, jimž je poskytnutí nějaké informace nepříjemné, mají celou řadu možností, jak poskytnutí informace brzdit a zdržovat, zatímco procesní ochrana žadatele postrádá účinné mechanismy, jež by umožnily takovým obstrukčním postupům zabránit. Nastávají tak situace, kdy se žadatel dostane se svou žádostí až ke správnímu soud a dočká se soudního výroku až za několik let, což se rozhodně nedá hodnotit jako efektivní výkon práva, neboť kvalita a využitelnost informace je úzce navázána na včasnost jejího obdržení, což v případě, jenž trvá měsíce či roky nemůže být naplněno.

V závěrečné části práce se autor snaží nastínit budoucí legislativní vývoj, neboť práce je psána v době, kdy Ministerstvo vnitra připravuje na základě výsledků analýzy účinnosti informačního zákona paragrafované znění novely informačního zákona, která by dle vládních materiálů měla nabýt účinnosti k 1. lednu 2014. Z návrhů vyplývá celkem 14 oblastí, na které se paragrafované znění zaměří a autor se je pokusil v poslední kapitole této práce stručně rozebrat.

Zákon o svobodném přístupu k informacím je norma, která by měla zajišťovat co nejefektivnější možnost kontroly veřejné správy ze strany angažovaných občanů či neziskových organizací. Současné znění zákona ovšem také dává povinným subjektům do rukou postupy, které tuto kontrolu oslabují a znemožňují, což řadu žadatelů odrazuje a frustruje. A to nelze vnímat jako příliš pozitivní trend. Předkládané oblasti navrhovaných změn jsou sice v některých bodech prospěšné, ovšem nelze nevidět, že se uvažuje i o dalších opatřeních, které by povinné subjekty mohli využít vůči tzv. „notorickým“ žadatelům. Samozřejmě je třeba objektivně konstatovat, že i takoví

žadatelé se vyskytují, ovšem je nebezpečí, že navrhovaná opatření by se mohla otočit proti svému vlastnímu smyslu a proces poskytování informací ještě více komplikovat a tím i prodlužovat. Každé omezení, jak hmotněprávní, tak procesní, musí být zvažováno velmi pečlivě, aby nemohlo být následně obstrukčně zneužíváno. Informační zákon je významným nástrojem boje proti korupci a transparentnosti veřejné správy, jeho instituty by měly primárně směřovat k co největší otevřenosti veřejné správy a nikoliv naopak.

Existence tohoto předpisu, i přes veškeré výhrady v textu naznačené, je nezbytným prvkem demokratické kontroly veřejné správy a z tohoto pohledu by každá jeho změna měla podléhat široké odborné diskusi, které snad budeme svědky v následujících měsících.

Seznam pramenů a literatury

Monografie

1. BREJCHA, Aleš. *Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1998. ISBN 80-85963-47-7.
2. ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod : I. část, Úmluva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2010. Článek 10, Svoboda projevu, s. 424-534. ISBN 978-80-7201-789-8.
3. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Kapitola VI., Oddíl 4, Informace a účast veřejnosti v ochraně životního prostředí, s. 238-253. ISBN 978-80-7400-338-7.
4. FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy : komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2012. ISBN 987-80-7201-868-0.
5. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
6. GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa: Díl IV., 1989 – 1992*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1389-5.
7. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, s. 529-532. ISBN 978-80-87212-99-8.
8. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině : Díl 2*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7308-140-3.
9. KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5.
10. KORBEL, František. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí : komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-532-X.
11. KUŽÍLEK, Oldřich; ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací : svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. 1. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1.

12. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář. 2. díl, Práva a svobody*. 2. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-391-2.
13. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státopěda : II. díl, Ústavní právo České republiky. Část 2*. 1. vyd. Praha: Linde, 2004. Kapitola II., § 5, Politická práva, s. 126-175. ISBN 80-7201-472-2.
14. VEDRAL, Josef. *Správní řád : komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Články

15. BARTÍK, Václav; JANEČKOVÁ, Eva; MLSNA, Petr. Svobodný přístup k informacím a obchodní tajemství. *Správní právo*. 2010, roč. 18, č. 4, s. 229-240. ISSN 0139-6005.
16. CAMRDA, Jakub. Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů. *Správní právo*. 2009, roč. 17, č. 6, s. 321-338. ISSN 0139-6005.
17. ČERNÍN, Karel. Poskytování kopií dokumentů ve světle práva na spravedlivý proces. *Správní právo*. 2009, roč. 17, č. 2, s. 93-103. ISSN 0139-6005.
18. FILIP, Jan. K některým legislativním otázkám přijetí Listiny základních práv a svobod (20. výročí). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, roč. 18, č. 4, s. 315-325. ISSN 1210-9126. Dostupný také z WWW:<<http://www.law.muni.cz/dokumenty/11341>>.
19. FADRNY, Martin; KOUSAL, Michael. Přístup k informacím po letošní novele. *Právní fórum*. 2006, roč. 3, č. 5, s. 32-36. ISSN 1214-7966.
20. FUREK, Adam. Informace o platech pracovníků veřejné správy. *Právní rozhledy*. 2011, roč. 19, č. 17, s. 626-634. ISSN 1210-6410.
21. FUREK, Adam. Sazebník úhrad za poskytování informací (vybrané otázky). *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 6, s. 53. ISSN 1211-0507.
22. HORNÍK, Jiří. K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. *Právní rozhledy*. 2004, roč. 12, č. 10, s. 371-379. ISSN 1210-6410.
23. HORNÍK, Jiří. Svobodný přístup k informacím - pojem „informace“. *Soudní rozhledy*. 2002, roč. 8, č. 3, s. 111-112. ISSN 1211-440.

24. KOLMAN, Petr. Právo na informace opět posílilo aneb Ústavní soud ČR řekl „ano“ souzení za bílého dne. *Právní rádce*. 2010, roč. 18, č. 5, s. 59. ISSN 1210-4817.
25. KINDL, Jiří; ŠTURM, Jan. Vybrané problémy svobodného přístupu k informacím z pohledu advokáta. *Správní právo*. 2009, roč. 17, č. 6, s. 364-372. ISSN 0139-6005.
26. KOLMAN, Petr. Ke stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. *Právní rádce*. 2007, roč. 15, č. 11, s. 46-48. ISSN 1210-4817.
27. KORBEL, František. Ústavní soud umožnil poskytování nepravomocných rozsudků. *Bulletin advokacie*. 2010, roč. 30, č. 5, s. 17-21. ISSN 1210-6348.
28. MATES, Pavel. Svobodný přístup k informacím. *Právní rádce*. 2008, roč. 16, č. 6, s. 35-40. ISSN 1210-4817.
29. MATES, Pavel. Právo na informace a ochrana osobních údajů. *Právní rádce*. 2011, roč. 19, č. 2, s. 27-34. ISSN 1210-4817.
30. MELENOVSKÝ, Radek. Ústavní soud odstranil paušální zákaz poskytování nepravomocných rozsudků. *Bulletin advokacie*. 2010, roč. 30, č. 9, s. 32-39. ISSN 1210-6348.
31. MELZER, Filip. Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech práva na informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. *Soudní rozhledy*. 2005, roč. 11, č. 11, s. 397-401. ISSN 1211-4405.
32. NONNEMANN, František. Ochrana osobních údajů při poskytování informací veřejnou institucí. *Správní právo*. 2011, roč. 19, č. 1-2, s. 105-110. ISSN 0139-6005.
33. PAZDERKA, Stanislav. Dva zákony o informacích. *Právní rozhledy*. 1999, roč. 7, č. 10, s. 526-530. ISSN 1210-6410.
34. POKORNÝ, Radek. Kdo je veřejnou institucí podle informačního zákona? *Právní rádce*. 2010, roč. 18, č. 5, s. 40-45, ISSN 1210-4817.
35. VALUŠ, Antonín. Požadavek na úhradu nákladů při poskytování informací. *Právní rádce*. 2011, roč. 19, č. 4, s. 20-24. ISSN 1210-4817.
36. ZEMAN, Jiří. Nejvyšší správní soud mezi Scyllou § 8b a Charybdou § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 10, s. 368-371. ISSN 1210-6410.

Ostatní

37. KUŽÍLEK, Oldřich. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2010. Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/>>.
38. Ministerstvo vnitra. *Analýza účinnosti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím : z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky- odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2007. Dostupné také na WWW:<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/analyza_vlada.pdf>.
39. Ministerstvo vnitra. *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění jeho aplikačních nedostatků*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. Dostupné na WWW: < <http://www.mvcr.cz/odk2/>>.
40. Senát Parlamentu České republiky. *Důvodová zpráva* ze dne 18. 6. 1998 k zákonu 106/1999 Sb.
Dostupná
na WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=16&CT1=0>>.
41. Senát Parlamentu České republiky. *Důvodová zpráva* ze dne 23. 4. 2002 k sněmovnímu tisku č. 9 ve IV. volebním období poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky.
Dostupná na WWW:
<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=9&CT1=0>>.
42. Úřad pro ochranu osobních údajů. *Stanovisko č. 2/2004 - Zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů*. 2004. Dostupné na WWW: < http://www.uoou.cz/files/stanovisko_2004_2.pdf>.
43. Úřad pro ochranu osobních údajů. *Stanovisko č. 3/2012 – K pojmu osobní údaj*. 2012. Dostupné na WWW: <http://www.uoou.cz/files/stanovisko_2012_3.pdf>.
44. Vláda České republiky. *Akční plán České republiky*. Praha. 2012. Dostupné ne WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/karolina-peake/tiskove-zpravy/Akcni-plan-OGP.pdf>>.

45. Vláda České republiky. *Důvodová zpráva* ze dne 11. května 2005 k zákonu č. 61/2006 Sb.

Dostu. na WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=991&ct1=0>>.

Internetové stránky:

46. www.mvcr.cz

47. www.otevrete.cz

48. www.oziveni.cz

49. www.psp.cz

50. www.transparency.cz

51. www.uoou.cz

52. www.vlada.cz

Právní předpisy:

53. Zákon ze dne 16. prosince 1992 č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

54. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

55. Zákona ze dne 9. ledna 1991 č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

56. Zákon ze dne 11. května 1999 ze dne č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu jen „informační zákon“ a ve vztahu ke konkrétnímu ustanovení jen „InfZ“).

57. Zákon ze dne 13. května 1998 č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

58. Zákon ze dne 24. června 2004 č. 500/2004 Sb., správní řád.

59. Zákon ze dne 21. března 2002 č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

60. Zákon ze dne 4. dubna 2000 č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

61. Zákon ze dne 12. dubna 2000 č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní řízení).
62. Zákon ze dne 26. února 1964 č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.
63. Zákon ze dne 5. listopadu 1991 č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.
64. Zákon ze dne 21. září 2005 č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.
65. Nařízení vlády ze dne 29. března 2006 č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.
66. Vyhláška ministerstva vnitra ze dne 31. srpna 2006 č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup ve znění vyhlášky ze dne 19. listopadu 2008 č. 416/2008 Sb.
67. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.
68. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o přistoupení k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, čl. 10.

Judikatura:

69. Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 43/93.
70. Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996, sp. zn. III ÚS 28/96.
71. Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98.
72. Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003 ve věci sp. zn. III. ÚS 671/02.
73. Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2004 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 38/02.
74. Nález Ústavního soudu ze dne 15. března 2005 ve věci sp. zn. I. ÚS 367/03.
75. Nález Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2005 ve věci sp. zn. I. ÚS 453/03.
76. Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 ve věci sp. zn. I. ÚS 260/06.
77. Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2010 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/10.
78. Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2010 ve věci sp. zn. I. ÚS 1885/09.

79. Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012 ve věci sp. zn. I. ÚS 330/12.
80. Usnesení zvláštního senátu ze dne 15. září 2010 ve věci sp. zn. Konf 115/2009.
81. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010 ve věci sp. zn. 2 As 34/2008.
82. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2004 ve věci sp. zn. 7 A 3/2002.
83. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007 ve věci sp. zn. 6 As 15/2006.
84. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007 ve věci sp. zn. 3 Ads 33/2006.
85. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. července 2007 ve věci sp. zn. 2 As 86/2006.
86. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2007 ve věci sp. zn. 2 As 12/2007.
87. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2008 ve věci sp. zn. 5 As 28/2007.
88. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008 ve věci sp. zn. 2 As 58/2007.
89. Rozsudek Nejvyššího správního ze dne 27. března 2008 ve věci sp. zn. 7 As 24/2007.
90. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008 ve věci sp. zn. 1 As 17/2008
91. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008 ve věci sp. zn. 8 As 57/2006.
92. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008 ve věci sp. zn. 1 As 44/2008.
93. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008 ve věci sp. zn. 4 Ans 1/2008.
94. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008 ve věci sp. zn. 4 Ans 5/2007.
95. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009 ve věci sp. zn. 9 As 90/2008.

96. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009 ve věci sp. zn. 2 Ans 4/2009.
97. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010 ve věci sp. zn. 1 As 97/2009.
98. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2010 ve věci sp. zn. 5 As 64/2008.
99. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2010 ve věci sp. zn. 1 As 28/2010.
100. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2010 ve věci sp. zn. 4 Ans 13/2008.
101. Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2010 ve věci sp. zn. 1 As 44/2010.
102. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011 ve věci sp. zn. 2 Ans 8/2011.
103. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011 ve věci sp. zn. 5 As 57/2010.
104. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011 ve věci sp. zn. 9 As 48/2011.
105. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011 ve věci sp. zn. 1 As 114/2011.
106. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011 ve věci sp. zn. 4 As 40/2010.
107. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011 ve věci sp. zn. 21 Cdo 3478/2010.
108. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. ledna 2012 ve věci sp. zn. 30 A 102/2010.
109. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2001 ve věci sp. zn. 31 Ca 189/2000.
110. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. června 2001 ve věci sp. zn. 22 Ca 450/2000.
111. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. dubna 2006 ve věci sp. zn. 10 Ca 196/2004.

112. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. července 2008 ve věci sp. zn.
62 Ca 38/2008.

Pozn. Judikatura byla čerpána ze systému ASPI.

The Summary

Problems in Applying the Free Access to Information Act²⁶¹

By integration of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms into the “constitutional order”²⁶², the Czech Republic declared the acknowledgment of the principles of democratic legal state. Wording of the Charter is in accordance with the most relevant international documents on human rights, therefore it also anchors the right to freedom of expression, closely related to the right to information as the significant means of controlling public administration by engaged public. The diction of article 17 (5) shows that the change in the conception of public affairs administration occurred when the discrete administration was abandoned for the administration publicity principle which ought to be implemented with maximum of openness and transparency. The right to information has found its statutory expression in the Act on Free Access to Information that was passed in the year of 1999. The passivity of the Czech Republic government in regulating the field of providing information forced a group of senators to draft the bill that was finally passed as the mentioned act. The fact that the text of the law did not originate in the government, which has an extensive legislative apparatus at its disposal, is one of the circumstances causing that the relatively brief enactment is incurring difficulties when applied. The objective of this thesis is to highlight the most acute places of the current legal regulation. The work is divided into 4 chapters that successively address the constitutional regulation of the right to information in the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, the process of passing the Act on Free Access to Information, interpretation of its fundamental legal institutes and the most extensive part describes the most relevant of issues of the current legal regulation. These include especially the very definition of legal subjects, on which the duty is imposed to provide information either actively or passively - that means by request for providing information from public. The Czech courts have gradually adopted the extensive interpretation of the provisions in question, which also encompasses companies with significant state capital participation or territorial self-governing units. However, since the act does not contain

²⁶¹ Act No. 106/1999 Sb., on Free Access to Information

²⁶² The term [“ústavní pořádek” in Czech language] refers to the set of particular constitutional laws.

any sanction mechanisms, it is not possible to compel these subjects to carry out their information duty effectively. Another problem lies in the exceptions from the information duty - they are often construed in an extensive way, which limits the right to information. The substantial imperfection is also in the procedural aspect and linkage to the Administrative Procedure Code²⁶³. The final part of the work points out forthcoming changes in the legislation.

²⁶³ Act No. 500/2004 Sb., the Administrative Procedure Code

právo na informace – right to information

poskytování informací – providing information

správní právo – administrative law