

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Katedra správního práva a správní vědy



Právo na informace

Diplomová práce

Jan Stárek

Vedoucí diplomové práce:

Mgr. František Korbela, Ph.D.

Praha, červen 2014

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací na téma „Právo na informace“ vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 6. 6. 2014

Jan Stárek

Poděkování

Toto poděkování bych rád věnoval Mgr. Františku Korbelovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, především za cenné rady a připomínky k této práci. Dále děkuji své přítelkyni a svým blízkým za podporu při vypracovávání této práce.

Obsah	
Úvod.....	5
1. INFORMACE.....	7
1.1 Pojem informace obecně	7
1.2 Pojem práva na informace	10
1.3 Historický exkurz	12
1.4 Legální zakotvení práva na informace v právním řádu České republiky	15
1.4.1 Ústavní zakotvení práva na informace.....	15
1.4.2 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	17
1.4.3 Zákon č. 123/1998, o právu na informace o životním prostředí.....	21
2. PROVEDENÉ LEGISLATIVNÍ ZMĚNY ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM	25
2.1 Změna první provedená zákonem č. 101/2000 Sb.	25
2.2 Změna druhá provedená zákonem č. 159/2000 Sb.....	27
2.3 Změna třetí provedená zákonem č. 39/2011 Sb.	28
2.4 Změna čtvrtá provedená zákonem č. 413/2005 Sb.....	31
2.5 Změna pátá provedená zákonem č. 61/2006 Sb.	33
2.6 Změna šestá provedená zákonem č. 110/2007 Sb.....	45
2.7 Změna sedmá provedená zákonem č. 32/2008 Sb.....	46
2.8 Změna osmá provedená zákonem č. 254/2008 Sb.	48
2.9 Změna devátá provedená zákonem č. 274/2008 Sb.	49
2.10 Změna desátá provedená nálezem Ústavního soudu č. 123/2010 Sb.....	50
2.11 Změna jedenáctá až třináctá	53
3. OTÁZKY DE LEGE FERENDA	56
3.1 Úvodní slovo	56
3.2 K návrhu změny informačního zákona z dílny Ministerstva vnitra	63
3.3 Institut registru smluv	66
3.4 Prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím	70
3.5 Další možné dílčí změny	73
Závěr	77
Seznam zkratk:.....	79
Použitá literatura:	80
Shrnutí.....	84
Abstract.....	85

Úvod

Předkládaná diplomová práce si klade především za cíl zmapovat vývoj právní úpravy v oblasti práva na informace na území České republiky, jelikož je to již více než čtrnáct let od doby, co nabyl dnem 1. ledna 2000 účinnost zákon číslo 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne ze dne 11. května 1999 (dále jen „Zákon o svobodném přístupu k informacím“). V průběhu času došlo k řadě novelizací, které byly především marginálního významu, přesto stojí za to se i u těchto novel alespoň na chvíli pozastavit a podat o nich zprávu akademické, odborné, ale i širší veřejnosti v tom smyslu, jak změnily, ovlivnily a přispěly k vývoji práva na informace na našem území. Dvěma novelám, které lze považovat ve vývoji právní úpravy práva na informace konkretizovaného v podobě obecného Zákona o svobodném přístupu k informacím za stěžejní, bude věnována zvýšená pozornost.

Předně půjde o třetí změnu Zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou zákonem číslo 39/2001 Sb. ze dne 23. ledna 2001, kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů (dále jen „Zákon č. 39/2001 Sb.“). Tato změna přinesla do naší právní úpravy do té doby u nás neznámý pojem „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“, který však nebyl nijak legislativně definován a bylo tak třeba, aby až právní praxe a zejména judikatura soudů tento pojem vymezila. Za další významnou novelu zákona, jenž je předmětem této diplomové práce, lze jistě uvést zákon číslo 61/2006 Sb. ze dne 3. února 2006, který byl v pořadí pátou změnou a pro který se také již během času vžilo označení tzv. „Euronovela“ Zákona o svobodném přístupu k informacím, zřejmě s poukazem na to, že je provedením Směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „Směrnice 2003/98/ES“).

Jistě nelze pominout ani připravovanou novelu Zákona o svobodném přístupu k informacím z roku 2012 vypracovanou Ministerstvem vnitra, která se již dostala do paragrafového znění, avšak její osud je značně nejistý. Veřejná debata se také aktuálně vede nad zavedením institutu registru smluv, se kterým počítá poslanecký návrh zákona, který je v současnosti projednáván na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Na závěr diplomové práce se pokusím přispět do debaty o úvahách de lege

ferenda, respektive směru, kam by se přístup k právu na informace měl vyvíjet v budoucnosti.

Předložená práce vychází z právního stavu ke dni 1. června 2014.

1. INFORMACE

1.1 Pojem informace obecně

Začátek evangelia sv. Jana, jenž je jedním z nejznámějších biblických textů, ve svém úvodu praví, že na počátku bylo slovo, tj. informace. Ač není pojem informace v obecné rovině předmětem této práce a ani tato práce si neklade ambice se jím zabývat podrobněji či přinést v této věci nové poznatky, mám za to, že před samotným úvodem do práva na informace je na místě říci k pojmu informace alespoň pár slov. Lze konstatovat, že se jedná o pojem mnohovýznamový, z čehož plyne celá řada definic tohoto pojmu. Například lze uvést vědeckou práci, respektive disertační práci: Informace: problematika a vymezení pojmu od Drahomíry Geistové, Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 1979, v níž je mimo jiné uvedeno přes tři sta definic a výkladů pojmu informace. Výše uvedené dalece přesahuje prostor, který lze v této práci věnovat tomuto pojmu. Proto zde předkládám pouze značně zúžený výběr.

Pojem informace v nejobecnějším slova smyslu vymezuje Zdeněk Jonák jako údaj o reálném prostředí, o jeho stavu a procesech v něm probíhajících. Informace snižuje nebo odstraňuje neurčitost systému (např. příjemce informace); množství informace je dáno rozdílem mezi stavem neurčitosti systému (entropie), kterou měl systém před přijetím informace a stavem neurčitosti, která se přijetím informace odstranila. V tomto smyslu může být informace považována jak za vlastnost organizované hmoty vyjadřující její hloubkovou strukturu (varietu), tak za produkt poznání fixovaný ve znakové podobě v informačních nosičích. V informační vědě a knihovnictví se informací rozumí především sdělení, komunikovatelný poznatek, který má význam pro příjemce nebo údaj usnadňující volbu mezi alternativními rozhodovacími možnostmi.

Významné pro informační vědu je také pojetí informace jako psychofyziologického jevu a procesu, tedy jako součásti lidského vědomí (např. N. Wiener definuje informaci jako "*...obsah toho, co se vymění s vnějším světem, když se mu přizpůsobujeme a působíme na něj svým přizpůsobováním*"). V exaktní vědě se

např. za informaci považuje sdělení, které vyhovuje přísným kritériím logiky či příslušné vědy. V ekonomické vědě se informací rozumí sdělení, jehož výsledkem může být zisk nebo užitek. V oblasti výpočetní techniky se za informaci považuje kvantitativní vyjádření obsahu zprávy. Za jednotku informace se ve výpočetní technice považuje rozhodnutí mezi dvěma alternativami (0, 1) a vyjadřuje se jednotkou nazvanou bit.¹ Pojem informace vychází z latinského výrazu *informatio*, což lze přeložit jako dávat tvar či podobu, má také řadu synonym jako například údaj, poznatek, sdělení či zpráva, ale i data a hodnoty. V užším vymezení pojmu informace lze chápat informaci jako vědění, které lze předávat jako obsah zprávy či sdělení.

Pro vymezení pojmu informace se mi zdá také velmi přílehlavá definice fyzikální, která informaci pojímá jako schopnost organizovat, nebo v organizovaném stavu udržovat a obecně jako proces vnímání a poznávání vlastností a uspořádání objektů kolem nás s tím, že pro živé bytosti lze definici informace doplnit také tím, že informace je odpovědí na otázku.² Dále se u fyzikální definice uvádějí určité požadavky, respektive vlastnosti, které informace musí mít, aby u této definice obstála. Mezi tyto vlastnosti patří zejména pravdivost, srozumitelnost, včasnost a relevantnost, rozuměj souvztažnost, informace.

Tyto vlastnosti lze mít, alespoň podle mého názoru, za platné i pro případné odpovědi povinných subjektů dle platného Zákona o svobodném přístupu k informacím. Zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje vlastní legální vymezení pojmu informace a to v základních pojmech § 3 odst. 3 tohoto zákona se tak informací pro účely tohoto zákona rozumí 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 legální definice však nebyla v zákoně obsažena od počátku jeho účinnosti, ale byla provedena až novelou, tedy zákonem 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

¹ JONÁK, Zdeněk. Informace. In KTD: Česká terminologická databáze knihovnictví a informační vědy (TDKIV) [online]. Praha: Národní knihovna ČR, 2003- [cit. 2011-08-07]. Dostupné z: [http://aleph.nkp.cz/F/?func=direct&doc_number=000000456&local_base=KTD.](http://aleph.nkp.cz/F/?func=direct&doc_number=000000456&local_base=KTD)

² P. Beneš: Informace o informaci. BEN, 2010, s. 123, též na <http://cs.wikipedia.org/wiki/Informace>

Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Tato novela byla přijata především v důsledku povinnosti České republiky transponovat do svého právního řádu Směrnici Evropského parlamentu a rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, ostatně jak se stanoví i v obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 61/2006 Sb. ze dne 11. května 2005, sněmovní tisk č. 991/20005.

Důvodová zpráva dále uvádí, že vtělení definice pojmu informace do Zákona o svobodném přístupu k informacím má být především úmysl zákonodárce dostat definici pojmu dokument, který je obsažen ve Směrnici a to v článku 2 Definice odst. 3 a zní: “dokumentem“ se pro účely této Směrnice rozumí: a) obsah na jakémkoliv nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoliv část takového dokumentu, a dostat ho v této formě do právního řádu České republiky.³ Obecnou definici pojmu dokument lze podat jako výraz pro jakýkoliv hmotný nosič, na němž nebo do něhož jsou znakově zaznamenány znalosti či zkušenosti, tj. potencionální informace.⁴ Jistě ne bez zajímavosti je skutečnost, že pojem dokument v tomto obecném vymezení přinesl na světlo světa na začátku 20. století Belgičan Paul Otlet. Otlet byl povoláním právník a tak se jeho zásluhou právnícký stav podílel na vzniku a rozvoji nového oboru dokumentace, respektive dokumentalistiky.

Výkladové nejasnosti především pro povinné subjekty, které tento nový pojem přinesl, korigovala brzy judikatura zejména Nejvyššího správního soudu, kdy například dovodila, že žádost o informace ohledně konkrétního dokumentu se považuje za žádost o poskytnutí celého informačního obsahu dokumentu a nelze ji zúžit jen na některé pasáže požadovaného dokumentu či rozhodnutí, ledaže o to požádá sám žadatel a dále přinesla i negativní vymezení informace, kdy dovodila, že informací dle Zákona o svobodném přístupu k informacím není poskytnutí jen části dílčích částí smlouvy, které jsou povinným subjektem vybrány selektivně, ale naopak je potřeba poskytnout smlouvu jako celek, pokud o to žadatel požádá.⁵

³ srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 (§ 3 odst. 3 a 4)

⁴ Cejpek, J.: Informace, komunikace, myšlení: Úvod do informační vědy. 2., přeprac. vyd. Praha: Karolinum, 2005, s. 47

⁵ blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. 8 As 34/2005 a ze dne 7. 5. 2008, sp. zn. 1 As 17/2008

1.2 Pojem práva na informace

Právo na informace je spojováno s demokratickým právním státem, ve kterém je svoboda člověka zaručena předpisy nejvyšší právní síly či mezinárodními smlouvami. K tomu například blíže Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/E ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru ve svém článku 16 úvodních ustanovení stanoví, že právo na informace je základní zásadou demokracie a je třeba ho uplatňovat na místní, národní i mezinárodní úrovni. Svobodu člověka lze vnímat nejobecněji jako svobodu myšlení, která je de facto bezbřehá a nelze ji ani nijak fakticky omezovat v tom smyslu, pokud nedochází k jejímu projevení v nějaké objektivně vnímatelné podobě. Naproti tomu další stupeň svobody člověka je svoboda projevu, která je také typická pro demokratická zřízení, již lze celkem snadno a mnoha způsoby omezit. Proto je svobodě projevu poskytována ochrana ústavními zákony a její úpravě se věnuje i řada mezinárodních smluv, které akcentují její význam pro demokratickou společnost. Zároveň jsou kladeny určité meze pro její případné omezení a to především ve výjimečných případech a za předem stanovených podmínek, které je třeba vnímat restriktivně.

Pod pojem svoboda projevu je třeba zahrnovat i pojem práva na informace, a to v tom nejširším možném významu, tedy zejména právo vyhledávat, přijímat a šířit informace a to jakéhokoliv druhu a v zásadě jakýmkoliv prostředky za předpokladu, že tím nebude narušen veřejný pořádek s tím, že veřejná moc je do těchto svobod povinna nijak nezasahovat, zároveň však není povinna nikterak aktivně konat. Toto širší pojetí práva na informace zahrnuje K. Klíma pod tzv. negativní status. Dále ve svém komentáři vymezuje i druhý status práva na informace-status pozitivní, který spočívá v užším pojetí práva na informace, kterému odpovídá konkrétní subjektivní právo veřejnosti určité informace po státních orgánech požadovat a kterému odpovídá povinnost státních orgánů a orgánů územních samosprávních celků tyto požadované informace aktivně poskytovat.⁶

Právo na informace lze také vnímat jako významný prvek vnější kontroly veřejné správy, pomocí kterého má veřejnost poměrně účinný nástroj, jak se dozvědět, co veřejná správa koná či nekoná v rámci svých oprávnění. S přihlédnutím ke

⁶ Klíma, K. et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1096-1097.

skutečnosti, že právo na informace má každý a náleží tedy i zástupcům médií, tedy tzv. hlídacím psům demokracie, je zajištěno i jejich případné zveřejnění a masové rozšíření mezi veřejnost pomocí veřejných, ale i soukromých sdělovacích prostředků. Tak lze konstatovat, že pomocí práva na informace se může každý občan celkem důkladně a efektivně podílet na kontrole nakládání s veřejnými prostředky, tedy zejména, zda je s nimi nakládáno hospodárně, efektivně a transparentně. Tento další prvek kontroly veřejné správy je jistě na místě, protože mám za to, že zde platí stará známá lidová pravda, že správa cizího majetku, ať už jde o majetek dětí, nesvéprávných nebo obce či státu, v sobě skrývá riziko správcova morálního hazardu a korupčního pokušení. Zejména proto je třeba mu věnovat zvýšenou ochranu! Ještě obecněji by šlo výše uvedené zobecnit na rčení, že z cizího se dobře dává. Výše uvedená kontrola veřejné moci je v demokratických právních státech řešena zpravidla na principu koncepce publicity veřejné správy. Její podstatou je, že státní moc poskytuje veřejnosti v zásadě veškeré informace, a to aniž by se zajímala o důvody žádosti. Pouze okruh zákonem výslovně vymezených informací je veřejnosti odepřen s tím, že toto omezení je třeba vykládat restriktivně. Typicky se bude jednat o informace, které se týkají ochrany osobních údajů, utajovaných skutečností případně i ochrany obchodního tajemství.

Na opačném pólu stojí koncepce založená na principu diskrétnosti, jejíž podstatou je, že neposkytuje v zásadě žádné informace vyjma těch, které zákon pozitivně vymezí, že se poskytnout mohou s tím, že je zpravidla stanoveno i za jakých podmínek se žadateli poskytnou. Tato druhá koncepce je zpravidla vlastní totalitním a diktátorským režimům, které mají větší potřebu na kontrole informačního toku směrem k širší veřejnosti. Význam práva na informace podtrhuje i skutečnost jeho mezinárodního zakotvení v řadě mezinárodních dokumentů. Tento trend započal brzy po 2. světové válce a to přijetím usnesení Valného shromáždění Organizace spojených národů o Všeobecné deklaraci lidských práv ze dne 10. 12. 1948, která ve svém článku 19 vyjádřila právo na informace jako součást práva na svobodný projev. Obdobně se tak stalo i v dalším mezinárodním dokumentu a to opět v článku 19 Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, který ve svém odstavci 3 již stanovil i možná omezení těchto práv a to pouze formou zákona a zároveň jen pokud jsou nutná k respektování práv nebo pověsti jiných, k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví či morálky.

Dalším významným mezinárodním dokumentem, který zakotvil obdobnou úpravu, byla Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a to ve svém článku 10 s nadpisem Svoboda projevu. Úmluva byla dohodnuta již v roce 1950 v italském Římě s tím, že pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila v souladu s článkem 66 odst. 3 Úmluvy v platnost až dnem 18. března 1992. V souvislosti s přijetím této Úmluvy byl zřízen i Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku, který v průběhu času judikoval v řadě případů, které se týkaly oblasti práva na informace. V mnoha případech se přiklonil k šířitelům informací⁷, kdy zejména poukazyval na skutečnost, že právo na informace je integrální součástí svobody projevu a je jedním ze základních pilířů demokratické společnosti s tím, že jeho omezení je myslitelné jen za kumulativního splnění několika podmínek, a to že musí jít o omezení stanovené zákonem jen pro důvody uvedené v Úmluvě a toto omezení musí být nezbytné pro dosažení deklarovaného cíle. Dále lze k Evropskému soudu pro lidská práva konstatovat, že v průběhu času ukázal v této věci do značné míry svůj dosti liberální postoj k dané problematice.

1.3 Historický exkurz

Přihlédneme-li k minulosti České republiky, kdy na jejím území vládl po čtyřicet let totalitní režim s vedoucí úlohou jediné politické strany, lze si asi jen těžko představit, že by v našem prostoru byla v tomto časovém období oblast práva na informace v rozkvětu a byla by mu ze strany tehdejšího vládnoucího establishmentu věnována nějaká bližší pozornost, či aby tehdejší utiskovaná občanská společnost, lze-li v té době vůbec hovořit o občanské společnosti, měla nějaký účinný nástroj, jak k tomu tehdejší vedoucí představitelé dotlačit. Dnes se lze již jen dohadovat, případně toto téma přenechat sociologům, jaké toto období mělo dopady na aplikační praxi v oblasti práva na informace vůbec na našem území především v jeho počátcích. V předmětném období o právu na informace tak, jak ho chápeme dnes, nelze ani hovořit s tím, že je zde na

⁷ ESLP: Handyside proti Spojenému království, 1976, Prager a Oberschlick proti Rakousku, 1995, Lingens proti Rakousku, 1986

místě hovořit o cílené, státem organizované propagandě, rozsáhlé státní cenzuře a podobných praktikách tehdejšího režimu.

Teprve po sametové revoluci z roku 1989 se do zájmu veřejnosti dostává do popředí téma práva na informace a zároveň je i zakotveno v našem právním řádu a to přijetím ústavního zákona Federálního shromáždění č. 23/1991 Sb. uvozující Listinu základních práv a svobod s účinností od 8. 2. 1991, čímž bylo poprvé silou ústavního zákona deklarováno právo veřejnosti na informace, jimiž disponují orgány veřejné moci, zároveň tak započal odklon od diskrétnosti veřejné správy, tedy stavu definovaném neposkytnutím žádné informace, vyjma těch které zákonodárce pozitivně vymezí a určí, za jakých okolností se žadateli případně poskytnou. Zároveň jde o přechod k principu publicity veřejné správy, tedy stavu, kdy se poskytnou veškeré informace, vyjma těch informací, které zákon vyloučí.⁸ Tento stav byl potvrzen i v nově vzniklé samostatné České republice a to usnesením Předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod č. 2/1993 s účinností od 1. 1. 1993.

Když se ohlédneme v čase zpět, tak trochu s podivem musíme konstatovat, že právo na informace v novém demokratickém státě je sice upravené ústavním zákonem, avšak bez existence prováděcího předpisu, který by toto právo konkretizoval, a to zejména v oblasti procesní úpravy vyřizování žádostí o informace. Výše uvedené v té době představoval faktický stav, a to nutno podotknout po celou dobu 90. let, který právo na informace postavil pouze do role latentního práva. Tento stav bylo tak třeba podpůrně překonávat použitím tehdy platného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (tedy tehdy platného správního řádu) a případné obrany se domoci dle tehdy platné části páté občanského soudního řádu, což nakonec potvrdil i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne ze dne 16. 5. 1996 sp. zn. III. ÚS 28/96, kdy zejména konstatoval, že právo na informace je veřejným subjektivním právem a odmítnutí žádosti o informace je rozhodnutím správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu.

Tento deficit otevřeného, přímého a jasného zakotvení právní úpravy přístupu širší veřejnosti k uplatňování jejího subjektivního práva na informace ve formě prováděcího zákona, byl odstraněn až na konci devadesátých let a to nejprve přijetím dílčí úpravy, která řešila pouze problematiku otázek práva na informace v oblasti životního prostředí, konkrétně zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace

⁸ blíže viz Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část, 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 671

o životním prostředí s účinností od 1. 7. 1998, jenž byl poslaneckou iniciativou poslanců: Jaroslava Bašty (ČSSD), PhDr. Václava Grulichy (ČSSD), RNDr. Libora Ambrozka (KDU-ČSL) a to jako sněmovní tisk č. 243. Není pochyb o tom, že jeho přijetí bylo motivováno především přiblížením se právní úpravě evropské a mezinárodní.

Až po této dílčí úpravě následoval obecný zákon o právu na informace, který byl společným návrhem tehdejšího poslance Oldřicha Kužilky (ODA) a senátora Michaela Žantovského (ODA), kteří hledali inspiraci zejména v americké úpravě a to Zákonu o svobodě informací (Freedom of information Act). Konkrétní podobu dostal obecný zákon v podobě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a to s účinností od 1. 1. 2000. Jako zajímavá skutečnost se mi jeví fakt, že jeden z předkladatelů zákona pan Oldřich Kužílek nabyt mandát poslance až dodatečně a to po vzdání se mandátu jiného poslance pana Jana Kalvody (ODA), a to po jeho přiznání, že neoprávněně používal titul JUDr. Dnes se tak již jen lze dohadovat, jaký vliv na přijetí obecného zákona o svobodném přístupu k informacím měla skutečnost, že došlo k výše uvedené obměně v poslanecké lavici.

Historická zkušenost s totalitním režimem na našem území, jenž nám přinesl prakticky totální omezení práva na informace, by pro nás přítomné, ale i budoucí měla být mementem, kterému se budeme se vši vervou snažit do budoucna předejít. Naše občanská společnost se bude muset především vyrovnat se stále větším rozmachem informačních technologií, které sebou jistě přinášejí řadu pozitiv, ale také řadu možných rizik. Dnes lze již bez větší diskuze konstatovat, že přerod průmyslové společnosti ve společnost informační má na demokratický právní stát značné dopady. V tomto kontextu považuji za vhodné uvést citaci z knihy pana J. Cejčka, *Informace, komunikace a myšlení: "Mezi sociology, politology a dalšími humanitně a sociálně orientovanými odborníky dnes převládá přesvědčení, že čím lepší přístup mají občané k informacím, tím lepší podmínky pro demokracii. V tomto smyslu mohou nová média, spolu s uplatňováním nových technologií tento přístup zajišťující, posílit demokratické způsoby vládnutí. Demokracie vyžaduje znalého a sebevědomého občana."*⁹ Dle mého názoru z výše uvedeného tedy vyplývá, že občanská společnost by měla být velice ostražitá na jakékoliv omezování přístupu k informacím ze strany státních orgánů

⁹ Cejpek, J.: *Informace, komunikace, myšlení: Úvod do informační vědy*. 2., přeprac. vyd. Praha: Karolinum, 2005, s. 112-113

a pokud k němu již dojde či dochází, požadovat řádné a racionální zdůvodnění tohoto omezení.

1.4 Legální zakotvení práva na informace v právním řádu České republiky

1.4.1 Ústavní zakotvení práva na informace

Právo na informace je v právním řádu České republiky upraveno v článku 17 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Listina). Toto právo je tedy v Listině podřazeno pod práva politická¹⁰, jejichž hlavním společným znakem je zajištění účasti veřejnosti, zejména občanů, na správě věcí veřejných. A to nejen v užším smyslu, kdy mají občané možnost se podílet na správě přímo či svobodnou volbou svých zástupců, ale i v širším smyslu, kdy jim je dána možnost účinně věci veřejné kontrolovat.

Ze znění článku 41 Listiny odst. 1, který zní: *“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.”* a za pomoci logického argumentu *a contrario*¹¹ lze dovodit, že žádné z politických práv se v tomto článku nenachází a lze je tak realizovat či vymáhat přímo respektive bezprostředně. Článek 17 odst. 1 Listiny je tedy aktivní a přímou zárukou práva na informace ve smyslu hmotného práva. Ostatně jeho znění expressis verbis stanoví, že svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. A to jak ve smyslu informace šířit, tak ve smyslu je i získávat. Listina sama zároveň poskytuje v obdobném režimu i ochranu v rovině procesního práva a to prostřednictvím článku 36, tedy práva na spravedlivý proces.

Listina současně v článku 17 ve svém odst. 4 zároveň upravuje možnosti omezení svobody projevu a práva vyhledávat a šířit informace. K tomu je nutné připomenout i obecné ustanovení Listiny konkrétně článek 4 odst. 4, jenž je speciálním

¹⁰ více k pojmu politická práva viz Pavlíček V. a kolektiv: Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, část 2., 1. vyd. 2004, s. 126 a násl.

¹¹ důkaz z opaku – vylučuje, aby byla platná negace normy, blíže viz Boguszak, J. - Čapek, J. – Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 183

výkladovým pravidlem, které stanoví, že omezení či zásah do základních práv musí být vykládáno restriktivně.¹² Jedná se tedy o povinnost minimalizace zásahů do základních práv, současně se nepřipouští extenzivní výklad a úplně nepřípustná je analogie. Ústavně právní omezení obsažené v článku 17 má rovinu formální, která stanoví, že výše uvedená práva lze omezit pouze zákonem. Z čehož lze dovodit, že nepostačí podzákoný právní předpis, rozhodnutí orgánu veřejné moci, které by nemělo oporu v zákoně, ani případné smluvní omezení. Druhá rovina materiální ochrany ústavnosti klade na omezení předmětných práv dva základní požadavky. Prvním z nich je požadavek, že případné omezení musí směřovat k legitimním cílům, mezi něž Listina řadí ochranu práv a svobod druhých, jenž cílí především na ochranu osobnostních práv konkrétně článek 7 a 10 Listiny a majetkových práv článek 11 Listiny. Dále na bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Tyto cíle v zásadě vycházejí a jsou v souladu s mezinárodními dokumenty uvedenými v kapitole 1.2 Pojem práva na informace. Druhý požadavek v materiálním smyslu je, že omezení musí být věcně proporcionální k dosažení cílů ochrany a zároveň by nemělo dojít k disproporci k jinému Listinou chráněnému základnímu právu.

Případné třetí plochy, které byly naznačeny v předchozím odstavci, tedy zejména sporné konkurující si zájmy jako právo osob na informace, zájem státu na ochraně informací a právo osob na ochranu informací především majetkových a osobnostních je třeba řešit pomocí tzv. Teorie vážení zájmů, respektive testu proporcionality. Toto řešení výše uvedených střetů je třeba využít v okamžiku, kdy se do vzájemného střetu dostanou dvě vzájemně si odporující základní práva či sledují jiné cíle, které jsou upraveny normou stejné právní síly, a nelze použít běžná výkladová pravidla. Tedy je potřeba proporcionálně zvažovat, jaké přínosy a jaké zápory přinese přiklonění se k jednomu z těchto práv. Obdobně se tak vyjádřil i Ústavní soud: „ ... *při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních lidských práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikující právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních*

¹² k tomu obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007 sp. zn. 3 Ads 33/2006 a ze dne 14. 9. 2009 sp. zn. 6 As 18/2009

práv.“¹³ Řadu rozhodnutí zabývající se teorií vážení zájmů přinesl i Evropský soud pro lidská práva.¹⁴

1.4.2 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon o svobodném přístupu k informacím se stal zákonem, jenž konkretizoval ústavně zaručené veřejné subjektivní právo na informace ze strany veřejnosti vůči státu. Zároveň díky jeho přijetí došlo k zacelení do té doby existujícího zákonného vakua, které spočívalo ve skutečnosti, že během 90. let zde nebyl prováděcí právní předpis, jenž by upravoval procesní úpravu vyřizování žádostí o poskytnutí informací. Z výše uvedeného důvodu zmizela tedy i nutnost podpůrného využívání tehdy platného Správního řádu a případně následné ochrany ve správním soudnictví dle tehdejší platné V. části občanského soudního řádu. Do značné míry lze také tento zákon považovat za samostatnou obecnou normu pro oblast poskytování informací s výjimkou zvláštních zákonů, které obsahují komplexní úpravu tzv. “teorie komplexní právní úpravy“. A to tedy natolik úplnou, že obecná právní úprava podmínek poskytování informací podle Zákona o svobodném přístupu k informacím se vedle ní nemůže uplatnit.¹⁵ Těchto zvláštních zákonů je celá řada a za asi nejznámější lze označit zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který se zároveň vyznačuje skutečností, že byl přijat ještě dříve než samotný obecný zákon.

Jedná se tedy o normu, která je ve vztahu použitelnosti k zvláštním zákonům založena na principu subsidiarity. Zároveň jde však Zákon o svobodném přístupu k informacím speciální či zvláštní zákonnou úpravou ve vztahu ke Správnímu řádu, jehož obecná úprava se použije jen v případech, které Zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně připouští.¹⁶ Například tedy uveďme možné užití Správního řádu, pokud Zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví jinak, pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení.

¹³ viz Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97

¹⁴ R. Fressoz a R. Roire proti Francii, 1999, Caroline von Hannover proti Německu, 2004

¹⁵ k tomu blíže § 2 odstavec 3 zákona číslo 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/2002

¹⁶ viz § 20 odstavec 4 zákona číslo 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Základní účel předmětného zákona spočívá v zajištění poskytování informací veřejnosti, které mají ve své dispozici povinné subjekty, které zákon definuje jako státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Jedná se o tzv. povinné subjekty úplné informační povinnosti. To znamená, že tyto subjekty musejí poskytovat všechny informace vztahující se k jejich působnosti. Někdy se také hovoří o povinnosti poskytnout všechny u nich tzv. „ležící“ informace. Tedy ty informace, které povinný subjekt má či by měl mít ve své dispozici. Výše uvedené se dovozuje předně ze skutečnosti, že při nakládání s těmito informacemi se vždy jedná o nakládání s veřejnými prostředky. O subjektech, na které je delegován výkon státní moci v oblasti veřejné správy, hovoří teorie a judikatura jako o povinných subjektech částečné informační povinnosti.¹⁷ Toto označení spočívá především ve skutečnosti, že tyto subjekty mají stanovenou informační povinnost pouze v rozsahu výše uvedené delegace. Pro příklad lze uvést subjekty jako notář, exekutor či profesní komora. Argumentem a contrario lze dále dovodit, že informační povinnost nedopadá na soukromé osoby.

Dále v zákonu najdeme zákonné definice základních pojmů vztahující se k předmětné problematice. Především jde o definici žadatele, kterým je pro účely tohoto zákona každá fyzická či právnická osoba, která žádá o informaci, a definici informace. Pro účely tohoto zákona se informací rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.¹⁸ Zákon pak obsahuje i negativní vymezení pojmu informace, kdy za ni výslovně neoznačuje počítačový program. Způsob poskytování informací je v předmětném zákoně upraven tak, že povinné subjekty poskytují informace buď na základě žádosti či jejich zveřejněním. Obligatorně zveřejňované informace každého povinného subjektu upravuje § 5 zákona. Například lze uvést tyto: důvod a způsob založení, podmínky a principy činnosti; popis organizační struktury s označením podatelny; sazebník úhrad za poskytování informací;

¹⁷ k těmto pojmů například: Kužilek O., Žantovský M.: Svoboda informací: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde Praha, a.s., 2002, s. 28 a 33 a Korbel, F. a kol.: Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím: Zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 62, případně i Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2002, sp. zn. 44 Ca 179/2002

¹⁸ viz § 3 odstavec 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

výroční zprávu o poskytování informací; adresu elektronické podatelny; právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti.¹⁹

V následujících ustanoveních § 7-12 předmětného zákona následuje předně úprava institutů, které umožňují omezit právo na informace. Zejména se jedná o tyto instituty: ochrana utajovaných informací, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, ochrana osobních údajů, osobnosti a soukromí, ochrana autorských práv a práv duševního vlastnictví a další ochrana informací. Společně mají tyto právní instituty, že u nich lze chápat důvody ochrany. Avšak společně mají i to, že v praxi někdy dochází k extenzivním výkladům těchto institutů ze strany povinných subjektů, které se je tak nezřídka snaží využít ve svůj prospěch v situacích, kdy nemají dobrou vůli poskytnout požadované informace.

Odchytkou v této části zákona je výjimka z ochrany osobnosti, respektive osobních údajů. Spočívá v poskytnutí základního osobního údaje o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky.²⁰ Základní osobní údaj je pak vymezen v rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.²¹

Proces poskytování informací upravený v Zákoně o svobodném přístupu k informacím má dvě specifika. Prvním je existence jak ústního tak i písemného procesu vedle sebe. Druhým je fakt, že v případě vyhovění žádosti povinným subjektem dle tohoto zákona jde o neformální úkon či sdělení. Avšak v případě zamítnutí žádosti se ze strany povinného subjektu jedná o rozhodnutí. V konečném důsledku je zde tedy stav, kdy podle toho, jak daný proces dopadne, máme dvě varianty řešení. Zde je třeba upozornit na skutečnost, že při poskytování informací může dojít k zásahu do práv třetích osob. Ty však v důsledku současné právní úpravy při vyhovění žádosti nemohou být účastníky řízení, neboť forma vyhovění žádosti ze strany povinného subjektu má povahu jen sdělení. Tento problém je odbornou veřejností vnímán a měl by být de lege ferenda v budoucnu řešen. Samotná žádost se podává buď ústně, nebo písemně. Z dikce § 13 zákona, který stanoví, že lze o informace požádat i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací, lze dovodit i možnost podání žádosti

¹⁹ viz § 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

²⁰ k tomuto pojmu blíže např. Furek A., Zákon o svobodném přístupu k informacím, komentář. Praha: Linde Praha a.s., 2010, s. 233

²¹ viz § 8b odstavec 1, respektive 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

prostřednictvím emailu či telefonu. Vzhledem k principu publicity, který ovládá současnou právní úpravu poskytování informací, není rozhodný motiv žadatele. I když to tedy není v zákoně výslovně uvedeno, tak žadatel nemusí povinnému subjektu nijak zdůvodňovat, proč o konkrétní informaci žádá.²² Avšak není ani výjimkou, že se v některých zahraničních právních úpravách týkajících se poskytování informací či dokonce mezinárodních dokumentech výslovná úprava nerozhodnosti motivu žadatele vyskytuje.²³

Samotný proces poskytování informací je dále detailně upraven v ustanoveních § 14 až 17 s tím, že tato úprava platí převážně pouze pro žádosti podané písemně. Předmětná procesní úprava obsahuje zejména postup při podávání a vyřizování písemných žádostí, rozhodnutí o odmítnutí žádosti, opravné prostředky v podobě odvolání proti odmítnutí žádosti a stížnosti proti postupu při vyřizování žádosti o informace, stejně jako úpravu hrazení nákladů, jenž povinným subjektům vznikne v souvislosti s poskytováním informací.²⁴

Zákon o svobodném přístupu k informacím vešel v platnost dne 8. 6. 1999. Načež účinným se stal až ode dne 1. 1. 2000. Od jeho účinnosti tedy uběhlo necelých čtrnáct let. Během této doby došlo k řadě novelizací. Celkový počet novel tohoto zákona se zastavil k dnešnímu dni na číslovce třináct. Většina dílčích novelizací se dá označit za marginální s tím, že jejich charakter je ryze legislativně technického rázu, který často spočívá pouze ve změně právní terminologie. Mezi významné novely lze jistě zařadit tzv. malou novelu provedenou zákonem č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů, která do zákona přinesla nový typ povinného subjektu veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Tato zpočátku poměrně nenápadná a rozsahem nevynikající novela přinesla postupem času velice bohatou judikaturu k tomuto novému pojmu, který nebyl a dosud není nijak v zákoně blíže definován. Judikatura postupem času svým extendujícím výkladem nového pojmu veřejné instituce značně rozšířila množinu povinných subjektů.²⁵ Nejvýznamnější

²² k tomu i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 8 As 57/2006

²³ k tomu srovnej článek 4 bod 1 Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z 18. června 2009 a § 3 odstavec 3 zákona č. 211/2000 Z. z., zákon o slobode informací

²⁴ viz § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

²⁵ k tomu blíže Korbel, F. a kol.: Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím: Zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář. 2 vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 65-68.

novelou je bezesporu tzv. velká či euro novela provedená zákonem 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), ve znění pozdějších předpisů. Co do rozsahu a významu se jistě jedná o nejvýznamnější novelu. Tato novela obsahovala celkem 49 novelizačních bodů a byla důsledkem transpozice jedné ze směrnic²⁶ v důsledku našeho přistoupení k Evropské unii.

Nová právní úprava sebou přinesla zejména průlom do ochrany osobních údajů a kompletně novou úpravu procesní části zákona. Mezi významné změny zákona můžeme ještě jistě řadit i derogační nález ústavního soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, jenž se zabýval tehdy platnou paušální úpravou neposkytování informací nepravomocných rozsudků. Ke všem výše uvedeným změnám se budeme v této práci ještě věnovat podrobněji.

1.4.3 Zákon č. 123/1998, o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 123/1998, o právu na informace o životním prostředí je konkrétním vyústěním ústavní zásady ochrany životního prostředí. Ústavní základy ochrany životního prostředí možno nalézt již v samotné Preambuli Ústavy, která mimo jiné vyjadřuje i odhodlání střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství. Přímou v Ústavě nelze ještě opominout k tématu ochrany životního prostředí článek 7: *“Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.”* Z tohoto článku můžeme dovozovat právní odpovědnost státu za ochranu životního prostředí, kterou lze vnímat i značně široce. Tak například jako odpovědnost za staré ekologické zátěže či havárie, které jejich pravý původce neřeší. Stát by v tomto případě měl zasáhnout a dosáhnout nápravy závadného stavu. Zde je na místě odkázat na definici životního prostředí obsaženou v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění. Dle této definice je životním prostředím vše, co vytváří přirozené podmínky existence

²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru

organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie (§2).

Listina v hlavě čtvrté Hospodářská, sociální a kulturní práva, ve svém článku 35 dále rozvádí ústavní ochranu životního prostředí a to předně ve svém odst. 1, který stanoví: *“Každý má právo na příznivé životní prostředí“*. Tato práva jsou také někdy nazývána právy ekologickými, pro která je typické, že jim byla poskytnuta ústavní ochrana až v posledních desetiletích a to z důvodů masového rozvoje průmyslu a dalších aktivit člověk, které značně ohrožují a poškozují životní prostředí. Zde je třeba čtenáře upozornit na skutečnost, že článek 35 patří mezi práva nepřímo vymahatelná. Je tedy možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí a to v souladu s článkem 41 Listiny. Proto je třeba vnímat příznivé životní prostředí jako znečištění nad míru stanovenou zákonem a to i s odkazem na odstavec 3 předmětného článku respektive prostředí, které odpovídá nastaveným limitům, které má splňovat.

Dále je třeba upozornit na Usnesení Ústavního soudu, který dal slovu každý v odst. 1 trochu jiný než na první pohled logický rozměr. Ústavní soud shledal, že právo na příznivé životní prostředí se týká jen fyzických osob nikoliv osob právnických. Osoby právnické dle tohoto nálezu nepodléhají negativním vlivům, dalo by se parafrázovat, že nedýchají, tudíž se na ně toto právo nevztahuje. Dle názoru Ústavního soudu na rozdíl od osoby fyzické se právnická osoba může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou, která odpovídají jejímu právnímu postavení, resp. pokud jsou svou povahou pro ni použitelná.²⁷

V odstavci 2 je pak zakotveno samotné právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, jenž je logickým právem, které zajišťuje možnost domáhat se práv dle odstavce 1. Zvláštní povaha tohoto odstavce spočívá ve skutečnosti, že působí erga omnes.²⁸ Na rozdíl od předchozího odstavce má právo žádat o informace o životním prostředí kdokoliv, tedy jak každá právnická osoba, tak i fyzická osoba. Toto právo jde tak daleko, že ho lze uplatnit i osobami, které nemají občanství České republiky.

Samotný zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí je tak konkretizací ústavní úpravy obsažené především v článku 35 odstavci 2 ve spojení

²⁷ k tomu blíže viz usnesení I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998

²⁸ srovnej článek 17 odst. 5 Listiny

s článkem 41 odstavci 1. Návrh zákona předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců: Jaroslav Bašta (ČSSD), PhDr. Václav Grulich (ČSSD), RNDr. Libor Ambrozek (KDU-ČSL) jako sněmovní tisk č. 243. Tento návrh i přes negativní stanovisko tehdejší vlády byl nakonec Parlamentem přijat. Zákon začal platit od 8. 6. 1998 a účinným se stal od 1. 7. 1998. V průběhu času do něj byly vtěleny i některé mezinárodní závazky, které Česká republika přijala.²⁹ Do dnešního dne byl zákon novelizován celkem čtyřikrát.

První novelizace tohoto zákona byla provedena zákonem č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. Jednalo se pouze o technickou novelu, která souvisela s novou koncepcí uspořádání veřejné správy, kdy bylo ústavním zákonem, č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, vytvořeno 14 vyšších územních samosprávných celků - krajů. Cílem bylo zahájení procesu decentralizace a dekoncentrace působností při výkonu veřejné správy a to směrem z ústředních správních úřadů na nově vznikající vyšší územně samosprávné celky - kraje, což se promítlo i do zákona č. 123/1998 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb.

Druhá novela zákona 123/1998 Sb. proběhla dle zákona č. 6/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění zákona č. 132/2000 Sb. Tato novela byla provedením směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Hlavním účelem této směrnice bylo zejména důsledné začlenění požadavků z mezinárodních dohod o právu na informace o životním prostředí a stanovení základních podmínek pro výkon tohoto práva.³⁰

Třetí novelou zákona č. 123/1998 Sb. byl zákon č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Tato novela měla význam ryze terminologický, což potvrzuje i zvláštní část důvodové zprávy vládního návrhu zákona, sněmovní tisk

²⁹ například Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. „Aarhuská úmluva“) publikována ve sbírce zákonů pod č. 124/2004, Směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí č. 2003/4/EC, Nařízení, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosu znečišťujících látek č. 166/2006

³⁰ k tomu blíže viz důvodová zpráva k předmetné novele.

č. 881/2005, která dosti stroze uvádí, že v souvislosti se zavedením nového pojmu „utajovaná informace“, je nutné tímto pojmem nahradit dosud užívaný pojem „utajovaná skutečnost“ ve všech dotčených zákonech. Současně je třeba v těchto zákonech, zejména v poznámkách pod čarou, nahradit číslo a název původního zákona číslem a názvem navrhovaného zákona. Zatím poslední čtvrtá novela zákona č. 123/1998 Sb. byla provedena zákonem č. 380/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela tak byla jen provedením směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).

Zákon č. 123/1998 Sb., obsahující komplexní úpravu práva na environmentální informace/informace o životním prostředí, lze na závěr charakterizovat jako zákon *lex specialis* – zákon speciální/zvláštní vůči obecnému zákonu - *lex generalis*, tedy zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dílčí zákonná úprava tak předcházela obecné úpravě, což nelze mít za ideální stav. Navíc zákon č. 123/1998 Sb. obsahuje řadu odlišností vůči obecnému zákonu. Pro příklad lze uvést vymezení povinných subjektů, důvody pro odmítnutí žádosti o informace, rozdílné lhůty či institut negativní fikce, pokud se povinný subjekt vůbec nevyjádří k žádosti a jiné odlišnosti. Tento stav jistě nelze mít za ideální, a proto lze jen doporučit pro futuro - pro budoucnost, aby došlo k určitému spojení těchto předpisů, minimálně, co do řešení záležitostí procesních. Zde je na místě kvitovat, že se takovéto legislativní úpravy této problematiky již objevily. O tom však až v další části této práce.

2. PROVEDENÉ LEGISLATIVNÍ ZMĚNY ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

2.1 Změna první provedená zákonem č. 101/2000 Sb.

První legislativní změna Zákona o svobodném přístupu k informacím přichází poměrně záhy po jeho účinnosti a to nabytím účinnosti zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, který nabyl účinnosti dne 1. června 2000, vyjma ustanovení § 16, 17 a 35, která nabyla účinnosti až dne 1. prosince 2000, jak stanoví § 51 tohoto zákona. Tedy po půl roce účinnosti Zákona o svobodném přístupu k informacím dochází k jeho první novelizaci. Přijetí tohoto zákona osvětluje důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, vedená jako sněmovní tisk 374/1999 tak, že dosavadní zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech vzhledem k datu jeho přijetí nevyhovuje požadavkům kladených na ochranu osobních údajů předpisy evropského práva, konkrétně přijaté Směrnice č.95/46/EC Evropského parlamentu a Rady z roku 1995 o ochraně jednotlivců ve vztahu ke zpracování osobních dat a o volném pohybu těchto dat a Úmluvě č. 108 Rady Evropy na ochranu osob ve vztahu k automatizovanému zpracování dat z roku 1981.

Pro novu právní úpravu byl dále i již zmíněný zákon č. 256/1992 a ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, u které se především zdůrazňovalo právo každého na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí s tím, že omezena může být jen v případech stanovených zákonem, dále právo každého, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno, právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života či právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě, stejně jako, že je každému dána možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu a každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.

Proklamovaným cílem nové zákonné úpravy v podobě Zákona číslo 101/2000 Sb., je v důvodové zprávě uvedena zejména určitá míra minimalizace shromažďování osobních údajů a to především vzhledem k jejich účelu shromažďování. Zde je i na místě zdůraznit, že v důvodové zprávě bylo především státním orgánům kladeno na srdce, aby důkladně zvažovaly potřebnost shromažďování údajů o občanech s poukazem na velkou finanční nákladnost tohoto počínání. A také zda je to pro fungování státní správy vůbec opravdu nezbytné. Dále byla zdůrazněna snaha, aby nedocházelo k duplicitnímu shromažďování údajů. Dohled nad aplikací předmětného zákona byl svěřen nově zřízenému Úřadu na ochranu osobních údajů, jehož postavení a působnost byla vymezena v Hlavě IV. zákona.

Zde si dovoluji učinit jen drobnou poznámku de lege ferenda, a to v tom smyslu, že pro budoucnost by bylo vhodné, kdyby bylo po předsedovi úřadu vyžadováno vysokoškolské právnické vzdělání. A ne jen obecné vysokoškolské ukončené vzdělání jako tomu je dnes a bylo tomu i v době přijetí zákona. Výše uvedeným opatřením by se dalo možná pro futuro předejít některým sporům mezi Úřadem na ochranu osobních údajů a soudními orgány, jiných správních orgánů či ostatních subjektů. Jen na okraj je potřeba se také zmínit o posílení ochrany osobních údajů i na poli trestního práva Zákonem č. 101/2000 Sb., který díky své části druhé změnil i trestní zákon a přinesl do našeho právního řádu nový trestný čin neoprávněné nakládání s osobními údaji. Není bez zajímavosti skutečnost, že v původním vládním návrhu Zákona č. 101/2000 Sb., který se tehdy skrýval pod sněmovním tiskem číslo 374/1999 nebyla novelizace Zákona o svobodném přístupu k informacím vůbec obsažena.

Samotná novela Zákona o svobodném přístupu k informacím se do Zákona č.101/2000 Sb. dostala až v průběhu legislativního procesu, konkrétně při 2. čtení v Poslanecké sněmovně, kdy byl přijat pozměňovací návrh poslance JUDr. Cyrila Svobody, jenž byl zpravodajem Petičního výboru, který dostal předmětný zákon k projednání. Změna samotná dle mého názoru i jiných nebyla pro Zákon o svobodném přístupu k informacím nijak revoluční ani zásadní, kdy sice došlo především ke zrušení tehdejšího § 8 a jeho odstavců 1 a 2, včetně nadpisu a poznámky pod čarou č. 5, tedy ustanovení o ochraně osobnosti a soukromí a odkazu na starší zákonnou úpravu, tedy zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech. Avšak tato ustanovení o ochraně osobních údajů byla novelou přenesena do § 2 odst. 3 s odkazem

na Zákon č. 101/2000 Sb., který tuto ochranu upravuje podrobněji.³¹ Pouze lze uvést určitou námitku pana Kužílka, viz poznámka pod čarou, že ochrana soukromí jaksí zůstala trochu stranou, když po předmětné novele chyběl v zákoně přímý odkaz na tuto oblast, která tak zůstala pod ochranou především na základě článku 10 Listiny a jeho konkretizace v občanském zákoníku v ustanovení o ochraně osobnosti.

2.2 Změna druhá provedená zákonem č. 159/2000 Sb.

Druhá změna Zákona o svobodném přístupu k informacím patří do kategorie řekněme pouze technicko-legislativního zásahu, kdy bylo do zákona vtěleno pouze jedno nové písmeno u odstavce v § 11 odst., a to písmeno e), které tehdy znělo: *“činnosti příslušné organizační složky Ministerstva financí podle zvláštního právního předpisu“*, dále z odkazu a poznámky pod čarou, která zněla: *“Zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.“* Tato změna vyplývala ze zákona č. 159/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 15/1998 Sb., a některé další zákony. Tento zákon obsahoval ve své části páté předmětnou novelizaci tak, jak je uvedeno výše a podle obecné části důvodové zprávy si kladl především za cíl zlepšení boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (proti praní špinavých peněz), kdy se dále uvádí, že podstatou této legalizace je jednání, které sleduje zakrytí nezákonného původu výnosu s cílem vzbudit zdání, že se jedná o příjem nabytý v souladu se zákonem.

Touto novelou tak byl rozšířen okruh povinných subjektů uvedených v § 11 odst. 4 Zákona o svobodném přístupu k informacím o organizační složku Ministerstva financí dle zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, které neposkytují

³¹ k tomu srovnej Korbel, F. a kol.: Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím: Zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář. 2 vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 112 a Kužílek O., Žantovský M. Svoboda informací: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde Praha, a.s., 2002, s. 61

informace o své činnosti dle Zákona o svobodném přístupu k informacím, čímž bylo tedy rozšířeno spektrum omezení práva na informace uvedené zejména v § 11 zákona. Pro přehlednost a ucelenost výkladu je třeba ještě uvést, že organizační složkou Ministerstva financí podle zvláštního právního předpisu, na který toto nové ustanovení zákona bylo a do dnešního dne i nadále je zaměřeno, je Finančně analytický útvar (dále jen „FAÚ“), jenž byl zřízen na základě zákona č. 61/1996 Sb., a vyhlášky Ministerstva financí č. 183/1996 Sb., o plnění oznamovací povinnosti finančními institucemi a jenž má zvláštní práva a povinnosti. Pro zajímavost je třeba uvést, že se jedná o složku, která je oddělena od Policie ČR a Ministerstva vnitra a disponuje mimořádnými pravomocemi, z nichž některá nepřísluší ani Policii České republiky, či výzvědným službám.

Jako příklad jednoho z takových zvláštních oprávnění lze uvést možnost požadovat od finančních institucí informace, které jsou jinak předmětem bankovního tajemství. Tyto informace podléhají zvláštní povinnosti mlčenlivosti. FAÚ je též oprávněn spolupracovat s analogickými zahraničními jednotkami a vyžadovat od nich informace, které mohou být použity jen pro účely boje proti praní špinavých peněz, blíže viz důvodová zpráva k předmětnému zákonu. Ve zvláštní části důvodové zprávy se dále k novelizaci Zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí, že důvodem novelizace je, aby FAÚ nemusel poskytovat informace o své činnosti, podobně jako zpravodajské služby nebo orgány činné v trestním řízení. Poskytování informací podle výše uvedeného zákona by mohlo zmařit šetření prováděné FAÚ. Výše uvedené lze respektovat bez větších námitek s tím, že je třeba upozornit na to, že se jistě nejedná o absolutní vyloučení povinnosti poskytnout alespoň obecné informace o činnosti FAÚ. Jako příklad by šlo uvést, povinnost poskytnout informace veřejnosti či žadateli o tom, kolik případů ročně úřad řeší atd.

2.3 Změna třetí provedená zákonem č. 39/2011 Sb.

Zákon č. 39/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů, který byl reakcí Poslanecké sněmovny na tehdejší bouřlivé dění kolem České televize, přinesl

do Zákona o svobodném přístupu k informacím zdánlivě malou změnu v podobě rozšíření okruhu povinných subjektů o třetí skupinu. Vedle státních orgánů a územních samosprávných celků a jejich orgánů se tak v zákoně objevila nová kategorie povinného subjektu a to veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Úmysl zákonodárce lze vzhledem k tehdejším okolnostem spatřovat ve snaze podřadit pod účinnost Zákona o svobodném přístupu k informacím právě především Českou televizi a případně další veřejnoprávní média s tím, že zvolil cestu právě ve formě doplnění okruhu povinných subjektů o pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky, aniž by dohlédl k jakým důsledkům tato změna povede především v teorii práva a judikatuře soudů, neboť tento nový pojem nebyl v zákoně ani nikde jinde definován, chyběla zde legální definice pojmu veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, jeho dovození, tedy bylo ponecháno pouze na teorii práva a především judikatuře soudů, na které záhy tento úkol v aplikační praxi připadl.

Lze jen odhadovat, jaký vliv na absenci legální definice měla skutečnost, že zákon byl projednáván ve stavu legislativní nouze. Je třeba také zmínit, že tato novela, označována také někdy jako tzv. Malá novela, Zákona o svobodném přístupu k informacím se do zákona č. 39/2011 Sb. dostala až v průběhu legislativního procesu jako pozměňovací návrh Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu a v původním vládním návrhu zákona, sněmovní tisk číslo 813/2001 tato novela absentovala. K tomuto rozšíření se ve svém prediktivním článku vyslovil Martin Elger: Malá revoluce v okruhu povinných subjektů?³² Kde v té době nastínil možné výkladové problémy, na které lze poukázat například na kauze Fondu národního majetku a jeho postavení jako povinného subjektu, respektive zda ho lze zařadit mezi pojem veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.

Kdy v této věci nejprve správní senát Městského soudu v Praze rozhodl o tom, že Fond národního majetku není povinným subjektem a nelze ho tedy podřadit do nové kategorie veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, kdy toto své rozhodnutí odůvodnil s poukazem na skutečnosti, že *"Ze zákona, jímž byl Fond národního majetku zřízen, nelze dovodit jeho pravomoc rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy a soudu není znám ani jiný zákon, kterým by mu pravomoc v tomto směru byla svěřena. Z těchto skutečností je*

³² viz Martin Elger: Malá revoluce v okruhu povinných subjektů?, dostupný na <http://old.otevrete.cz/infoliga.php?akce=clanek&id=187>

zřejmé, že Fond národního majetku nedisponuje výsadními vlastnostmi veřejnosprávních orgánů, mezi něž patří mocenská nadřazenost, možnost autoritativního donucení, tedy při své činnosti nevydává žádné správní akty."

Avšak toto rozhodnutí bylo následně zrušeno Ústavním soudem, který ve svém nálezu ze dne ze dne 27. 2. 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02 Fond národního majetku podřadil pod pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky a to na základě vymezení definičních znaků pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky, kdy dovodil, že je lze vymezit argumentem a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Dále výslovně uvedl: *„Zmnožiny 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.“* S tím, že dále ve svém nálezu Ústavní soud konstatoval, že tyto znaky jsou společné i České televizi a Českému rozhlasu, jenž byly primárním cílem zákonodárce jako subjekty, jenž mají být nově podřazeny pod režim Zákona o svobodném přístupu k informacím a zároveň, že tyto výše uvedené definiční znaky veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky jednoznačně dopadají i na Fond národního majetku.

Považuji za účelné na tomto místě poznamenat, jako historicko-právní poznámku, že Ústavní soud se v předmětném nálezu při výčtu definičních znaků prozatím ve své argumentaci zastavil na hranici veřejnoprávnosti veřejné instituce a nedovodil tak působnost tohoto pojmu na subjekty soukromoprávní povahy, což se mělo v budoucnosti změnit. O tom však až v další části této práce.

Po nabytí účinnosti zákona č. 39/2001, tak bylo potřeba vymezit alespoň teoreticky pojem veřejná instituce, tedy alespoň do doby, než tak učinil Ústavní soud, a pojem veřejný prostředek, čemuž se ostatně věnoval již i Martin Elger ve svém výše uvedeném článku, kdy uvádí, že za veřejnou instituci lze považovat subjekt, jehož založení a režim řízení (správy) odvodíme z veřejného práva, zvláště (ale nikoliv výlučně) z norem správního práva, tedy z norem, jimiž je popsán výkon veřejné správy. Veřejná správa přitom podle autora článku neznamena jenom autoritativní rozhodování o právech či povinnostech, ale zahrnuje i obhospodařování (správu) veřejných statků (materiálních i nemateriálních), z čehož dále dovozuje, že povinnými subjekty tak

nebudou osoby soukromého práva, které přijaly nějakou formu dotace od subjektu práva veřejného.

V zásadě ve stejném duchu hovoří i autor knihy Svoboda informací Oldřich Kužílek, který i sám odkazuje na článek Martina Elgra. K pojmu veřejná instituce se vyjadřuje i František Korbel, srovnej v publikaci Komentář k Právu na informace.³³ Veřejné prostředky byly definovány ve výše uvedeném nálezu Ústavního soudu, kde bylo mimo jiné i konstatováno, že znaky definující pojem veřejná instituce dopadají v plné míře i na vymezení pojmu veřejných prostředků s tím, že podpůrným argumentem je v této souvislosti i výklad systematický, kdy dle legální definice obsažené v ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, veřejné prostředky zahrnují: „*veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)*“, přičemž jinou právnickou osobou podle § 2 písm. a) uvedeného zákona je: „*právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem*“.

2.4 Změna čtvrtá provedená zákonem č. 413/2005 Sb.

Změnu provedenou zákonem č. 413/2005 o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen zákon č. 413/2005) lze vnímat jen jako legislativně-technickou novelu, která de facto jen kosmeticky upravila text Zákona o svobodném přístupu k informacím a to v tom smyslu, že v § 7 se slovo „skutečností“ nahradilo slovem „informací“, slovo „skutečnost“ se nahrazuje slovem „informací“ a poznámka pod čarou č. 4 zní: „4) *Zákon č. 413/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.*“ Sama novela má tedy význam v zásadě jen terminologický, což potvrzuje i zvláštní část důvodové zprávy vládního návrhu zákona, sněmovní tisk č. 881/2005, která dosti stroze pouze uvádí, že v souvislosti se zavedením nového pojmu „utajovaná informace“, je nutné tímto pojmem nahradit dosud užívaný pojem „utajovaná skutečnost“ ve všech

³³ Korbel, F. a kol.: Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím: Zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář. 2 vyd. Praha: Linde, 2005, s. 66

dotčených zákonech. Současně je třeba v těchto zákonech, zejména v poznámkách pod čarou, nahradit číslo a název původního zákona číslem a názvem navrhovaného zákona.

Zde je vhodné poukázat na skutečnost, že předmětný § 7 Zákona o svobodném přístupu k informacím je ustanovením, které umožňuje povinným subjektům požadovanou informaci neposkytnout, je-li označena za utajovanou informaci, k níž nemá žadatel oprávněný přístup. S tím, že je potřeba kumulativní splnění dvou podmínek, a to že je třeba splnění jak formální podmínky, tedy že předmětná informace musí být uvedena v seznamu utajovaných informací, který na návrh Národního bezpečnostního úřadu vyhláší vláda nařízením, blíže viz Nařízení vlády ze dne 7. prosince 2005 č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací a dále je třeba naplnit i materiální podmínku, jejíž podstatou je i skutečnost, že předmětná informace je utajována v zájmu státu, respektive její prozrazení by bylo nebezpečné. Zákon č. 413/2005 Sb. ve svém § 4 rozlišuje čtyři stupně utajení v závislosti na míře ohrožení zájmů České republiky. Jde tedy o informace přísně tajné, kde hrozí mimořádně závažná újma, tajné, kde hrozí vážná újma, důvěrné, kde se hovoří o prosté újmě, a vyhrazené s ohrožením klasifikovaným jako nevýhodnost.

Otázku, zda nelze informaci označenou za utajenou poskytnout podle Zákona o svobodném přístupu k informacím, lze jistě zodpovědět, že jistě ne přímo, ale otázka nepřímého poskytnutí takové informace zůstává dle mého názoru otevřena a to především za situace, kdy by zcela evidentně převažoval veřejný zájem na jejím poskytnutí a zároveň v případě excesivního způsobu utajování. Je třeba také poznamenat, že ochrana utajovaných informací je posílena i prostřednictvím trestního práva, kdy je v hlavně IX. Trestního zákoníku uvedeno několik skutkových podstat, které mají chránit utajované informace, konkrétně jde o trestné činy Vyzvědačství³⁴, Ohrožení utajované informace³⁵ a Ohrožení utajované informace z nedbalosti³⁶.

Pro úplnost je třeba zmínit i zvláštní zákonnou úpravu, která je obsažena v zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve kterém se v § 27 hovoří o zvláštních skutečnostech, jimiž mohou orgány krizového řízení označit krizové plány a jiné související listiny či nosiče informací s tím, že pokud kterákoliv osoba požádá orgán krizového řízení o informaci podle zvláštního právního předpisu,

³⁴ viz § 316 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

³⁵ viz § 317 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

³⁶ viz § 318 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

v poznámce pod čarou je pak uveden zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, přičemž požadovaná informace je označena jako zvláštní skutečnost a žadatel k této informaci nemá oprávněný přístup, povinný subjekt žadateli tuto informaci neposkytne, čímž dochází k rozšíření důvodů ochrany informací dle Zákona o svobodném přístupu k informacím zvláštním zákonem.

K tématu utajované informace se dostala i judikatura soudů, za zmínku jistě stojí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2006, sp. zn. A 2/2003-73, ve kterém mimo jiné soud dovedl, že nelze akceptovat stav, že by za utajovanou informaci mohla být považovaná informace, v daném případě smlouva, kterou za utajovanou označí pouze strany smlouvy, aniž by tato informace byla uvedena v seznamu utajovaných informací, čímž dle soudu nebyla naplněna formální podmínka pro označení informace za utajovanou.

2.5 Změna pátá provedená zákonem č. 61/2006 Sb.

Pátá změna Zákona o svobodném přístupu k informacím provedená zákonem 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), ve znění pozdějších předpisů, jenž bývá také neformálně označována jak tzv. Velká novela Zákona o svobodném přístupu k informacím či jako tzv. „Euronovela“. Pro označení Velká novela především svědčí skutečnost, že tato novela obsahuje 49 novelizačních bodů, což z ní činí jednoznačně nejrozsáhlejší uskutečněnou novelizaci. Pro označení „Euronovela“ hovoří i fakt, že tato novela je zejména provedením Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále též „Směrnice“), což potvrzuje i důvodová zpráva k předmětnému zákonu, která ve své Obecné části v bodu dva konstatuje, že hlavním důvodem pro přijetí novely Zákona o svobodném přístupu k informacím je přijetí Směrnice. Směrnice ve své Kapitole V. v závěrečných ustanoveních, článek 12 - Provedení stanovila, že členské státy mají provést právní úpravy potřebné k souladu

právního řádu se Směrnicí nejpozději do 1. července 2005. Česká republika tento závazek naplnila až 8. března 2006, kdy zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti. Okrajovým způsobem tento zákon také novelizoval zákon o právu autorském a zákon o obecním zřízení. Je třeba konstatovat, že se jedná o velmi významnou novelizaci Zákona o svobodném přístupu k informacím, která sebou přinesla několik změn v oblasti hmotného práva, princip průlomu do ochrany osobních údajů a v neposlední řadě tato novela také zcela přepsala proces poskytování informací.

Předně tato novela přinesla v § 2 odst. 1 Zákona o svobodném přístupu k informacím upřesnění ve vymezení povinných subjektů. Změna spočívala v upuštění od termínu orgány územní samosprávy a to předně z důvodu, že orgány územní samosprávy jako takové nemají právní způsobilost, dnes již svéprávnost. Další změnou bylo vypuštění formulace „hospodařící s veřejnými prostředky“, což mělo svůj základ v tom, že návrh novely zákona vycházel z teze, že žadatel má právo na poskytnutí informace od veřejné instituce, ať s veřejnými prostředky nakládá či nikoliv. Tato teze plyne z povahy veřejných institucí a jejich základních definičních znaků, které vymezil Ústavní soud již ve svém Nálezu III. ÚS 686/02 ze dne 27. 2. 2003, ve kterém se zabýval povahou instituce Fondu národního majetku. Ústavní soud v předmětném nálezu přinesl tyto definiční znaky veřejné instituce: veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností.

V nálezu pak soud konstatoval, že Fond národního majetku všechny tyto definiční znaky naplňuje, a proto je třeba ho považovat za veřejnou instituci.³⁷ Ústavní soud tak poskytl vymezení veřejné instituce, jejíž legální definice doposud chyběla a byla dovozována pouze teorií. Jen na okraj je třeba poznamenat, že soud se zde ještě zastavil na hranici veřejnoprávnosti instituce a nedovodil, že veřejnou institucí by měly být i subjekty soukromoprávní povahy jako například obchodní společnosti. V průběhu času však došlo v této otázce k argumentačnímu posunu a to při řešení povahy sporného subjektu, státního podniku Letiště Praha. Zprvu sice u soudů nižších instancí, konkrétně u Městského soudu v Praze a posléze i Nejvyššího správního soudu, převážila argumentace soukromoprávní povahy sporného subjektu s tím důsledkem pro žadatele, že tento sporný subjekt tak nelze zařadit mezi veřejné instituce. Avšak Ústavní soud žadateli, po včas podané ústavní stížnosti, nakonec vyhověl a státní podnik Letiště

³⁷ nález Ústavního soudu III. ÚS 686/02 ze dne 27. 2. 2003, s. 4

Praha podřadil pod pojem veřejná instituce a tím v konečném důsledku rozšířil okruh povinných subjektů i o subjekty soukromoprávní povahy.

Ústavní soud ve svém Nálezu I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 zkrátka zdůraznil, že není možné pouze s poukazem na soukromoprávní úkon při založení subjektu dovozovat skutečnost, že subjekt je či není institucí veřejnou nebo soukromou. Obdobně se dále i vyjádřil k otázce výtěžné činnosti subjektu. Ve svém nálezu dále stanovil pět kvalifikačních kritérií pro určení, zda je daná instituce veřejným subjektem či ryze soukromým: 1.) způsob vzniku, respektive zániku instituce, 2.) hledisko osoby zřizovatele, 3.) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce/ovládání subjektu, 4.) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a 5.) veřejný nebo soukromý účel instituce.³⁸

V závěru nálezu pak Ústavní soud konstatoval, že státní podnik Letiště Praha byl zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát zákonem zakotvenými prostředky vykonává dohled nad jeho činností, a plní veřejný účel. Nelze potom než uzavřít, že v daném případě značně převažují znaky svědčící o veřejné povaze státního podniku Letiště Praha, a proto je třeba konstatovat, že jde o instituci veřejnou.³⁹ Na tyto kvalifikační kritéria stanovená Ústavním soudem v předmětném nálezu následně navázala i judikatura obecných soudů. Předně šlo o prolomení veřejnosti u obchodních společností. Kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že akciová společnost FC Hradec Králové, a.s., založená a 100% vlastněná povinným subjektem v podobě územně samosprávného celku, městem Hradcem Králové, je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1. Zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť u i tohoto subjektu převažují znaky svědčící o jeho veřejné povaze. Následně, pokud jde o konstantní rozhodování ve věci obchodních společností vlastněných 100% veřejnou institucí, potvrdil Nejvyšší správní soud i ve věci sporu o povahu Dopravního podniku hlavního města Prahy, a. s., jež byl také v 100% vlastnictví veřejné instituce Hlavního města Prahy. Nakonec došlo před obecnými soudy i na řešení otázky, kdy je obchodní společnost vlastněna nejen veřejnou institucí, ale i jiným subjektem.

Konkrétně šlo o spornou povahu společnosti ČEZ, a.s., kdy Nejvyšší správní soud dovedl, že vzhledem ke skutečnosti, že je předmětná společnost pod dominantním vlivem státu a to předně z důvodů, že podíl České republiky na kapitálové struktuře

³⁸ blíže viz nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, s. 5-8

³⁹ s. 8 tamtéž

společnosti přesahoval v rozhodné době 67% a podíl na hlasovacích právech dokonce přesahoval 70%. Z těchto skutečností dále vyplývala i možnost faktického ovládní společnosti ČEZ, a.s. ve smyslu tehdejšího Obchodního zákoníku. I v tomto případě bylo tedy závěrem konstatováno, že u dané společnosti převládají znaky veřejné povahy a je tak i ji třeba považovat za veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 Zákona o svobodném přístupu k informacím.⁴⁰

Dále tato novela přinesla nový odstavec 3 v § 2, který nově negativně stanovil, že Zákon o svobodném přístupu k informacím se nepoužije na poskytování informací, která jsou předmětem duševního vlastnictví a i dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, typicky zvláštní zákon o poskytování informací o životním prostředí.

K tomu v odstavci 4 dále novela přidala i další výluky z povinnosti poskytovat informace: dotazy na názory, na budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. V konečném důsledku u všech těchto kategorií můžeme pro zjednodušení hovořit o vytváření nové informace. Zde je tedy třeba si uvědomit, že jde o informaci při případné žádosti o ni neexistující. Pak je však třeba konstatovat, že nespňuje jeden z pojmových znaků informace tak, jak ji definuje Zákon o svobodném přístupu k informacím v § 3 odst. 3. Tedy, že jde o informaci již zaznamenanou, respektive existující. Dle důvodové zprávy k předmětné novele tyto další výluky nemají sloužit k omezení práva na informace, neb pouze zamezit žádostem mimo sféru zákona. Typicky jde o žádosti typu zpracování nějaké analýzy, smlouvy či podání, kterými se žadatel spíše snaží získat zdarma právní či jiné poradenství. Takovouto povinnost, která jde evidentně nad rámec informačního zákona, je pak třeba v případě potřeby a veřejného zájmu stanovit zvláštním zákonem. Zcela odlišně by se měl povinný subjekt zachovat v případech, kdy je informace již vypracována a je v jeho držení. Obdobně by se měl povinný subjekt zachovat i v případě žádosti o výtah informace z databáze či části dokumentu. Tyto případy by tedy neměly být uvedenými výlukami výše postiženy.

Vypuštěním formulace výluky ve věci ochrany osobnostních práv, kdy se Zákon o svobodném přístupu k informacím ve znění před Euronovelou nevztahoval na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu, došlo

⁴⁰ blíže k uvedené judikatuře rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008 sp. zn. 8 As 57/2006, ze dne 19. 10. 2011 sp. zn. 1 As 114/2011 a ze dne 6. 10. 2009 sp. zn. 2 Ans 4/2009

k prolomení práva do ochrany osobních údajů, které byly nově upraveny v nových § 8a a 8b. O nich však v podrobnostech až později.

Zákon č. 61/2006 Sb. sebou přinesl i novum v podobě legální definice pojmu informace, která doposud v Zákoně o svobodném přístupu k informacím chyběla. Pojem informace byl pro účely tohoto zákona definován jako jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Zároveň bylo stanoveno i negativní vymezení pojmu informace a to v podobě počítačového programu, který je považován za svébytné autorské dílo dle zákona číslo 121/2000 Sb., o právu autorském. Následující § 4 Poskytování informací byl rozšířen o čtyři další odstavce, které předně preferovaly poskytování informací v elektronické podobě a upřesnily formu poskytování informací. Obdobně i § 5 Zveřejňování informací byl rozšířen výčet povinně zveřejňovaných informací povinnými subjekty. Zároveň byla stanovena v odst. 3 nová povinnost všech povinných subjektů zveřejnit poskytnutou informaci na základě žádosti do 15 dnů od poskytnutí informace na žádost povinným subjektem a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Případně ve vymezených případech zveřejnit jen doprovodnou informaci vyjadřující obsah požadované informace. Tento odstavec byl do zákona zařazen až v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně.⁴¹

Euronovela přinesla také novou podobu úpravy ochrany osobnostních práv a ochrany osobních údajů a to v nově vloženém § 8a, který původně nebyl součástí předkládaného návrhu novely. Do konečného znění zákona se dostal až v průběhu legislativního procesu a to díky pozměňovacímu návrhu výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu. Lze předpokládat, že tak bylo učiněno především s ohledem na čl. 1 odst. 4 Směrnice a zároveň jako ochrana jiného ústavně zakotveného práva na ochranu osobnosti.⁴² Po této úpravě tak bylo možné poskytnout informace osobnostního charakteru a osobní údaje povinnými subjekty pouze v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Poznámka pod čarou pak uváděla demonstrativní výčet předpisů upravující ochranu výše uvedeným právům v podobě § 11 - § 16

⁴¹ blíže Furek A.: Zákon o svobodném přístupu k informacím, komentář. Praha: Linde Praha a.s., 2010, s. 164 a násl.

⁴² k tomu blíže Furek A.: Zákon o svobodném přístupu k informacím, komentář. Praha: Linde Praha a.s., 2010, s. 198 bod 1. a 2.

občanského zákoníku číslo 40/1964 Sb. a § 5 a 10 zákona číslo 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Dnes po rekodifikaci občanského práva na území České republiky bychom neměli opominout i již účinný nový občanský zákoník číslo 89/2012 Sb. a jeho §81 a následující.

Systematicke Zákona o svobodném přístupu k informacím tato změna nepochybně prospěla, neboť hmotně právní důvody ochrany informací před jejich poskytnutím byly opět upraveny uceleně v § 7 - § 11. Výše uvedenou ochranu však nelze považovat za absolutní. Ochrana osobnosti je kupříkladu prolomena zákonnými občanskoprávními licencemi (zpravodajskou, uměleckou, úřední a vědeckou), které upravuje zákon číslo 89/2012 Sb., občanský zákoník a navazuje tak na úpravu předešlého občanského zákoníku. Zákon číslo 89/2012 Sb., občanský zákoník přináší i dvě nové licence v podobě veřejného vystoupení v záležitosti veřejného zájmu a svolení dotčené osoby není také třeba v případě výkonu nebo ochrany jiných práv či právem chráněných zájmů jiných osob. Avšak ani tyto zákonné licence dle nového občanského zákoníku nezakládají oprávnění zasahovat do zájmů člověka nepřiměřeným způsobem. Zde je tak na místě v konkrétní věci užití principu proporcionality. Ochrana osobních údajů je prolomena zveřejněnými osobními údaji ve veřejných registrech jako Obchodní rejstřík, Živnostenský rejstřík aj., seznam advokátů a obdobně i u notářů, exekutorů či tlumočnicků a znaleců.⁴³

Další průlom poskytuje zákon číslo 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který ve svém § 5 odst. 2, písmeno f uvádí výčet osob, o kterých lze poskytovat osobní údaje ve vztahu k jejich úřední činnosti a to na základě teze, podle které veřejná moc nemůže být vykonávána anonymně. V samotném Zákoně o svobodném přístupu k informacím nalezneme výjimku z výjimky. Jedná se o příjemce veřejných prostředků, které upravuje § 8b. Tento paragraf v odstavci 1 stanovil, že povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. V odstavci 3 byl pak vymezen omezený rozsah poskytnutí základního osobního údaje podle odstavce 1., který zůstal v nezměněné podobě až do dnešního dne. V průběhu času se objevili zastánci teze, kteří argumentovali v tom smyslu, že požadavek veřejné kontroly vynakládání veřejných prostředků na platy zaměstnanců veřejné správy nemůže obstat

⁴³ blíže viz Korbel F.: Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s.179, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 9 Ans 5/2012

vůči právu těchto zaměstnanců na ochranu osobních údajů s tím, že jejich ochrana nemůže být považována za nižší nebo méně hodnotnou než ochrana ostatních fyzických osob.⁴⁴

V tomto sporu nakonec dospělo k rozuzlení pomocí judikatury. Nevyšší správní soud dovedl ve svém rozhodnutí ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010 jazykovým výkladem, že plat je plněním z veřejných prostředků a je tak povinností povinných subjektů informace o platech poskytovat v rozsahu § 8b odst. 3 Zákona o svobodném přístupu k informacím.

Na závěr nelze opominout jednu z největších změn, kterou Euronovela do Zákona o svobodném přístupu k informacím přinesla. Jedná se o zcela novou úpravu procesní části zákona. I přes rozsáhlé změny v procesní úpravě zůstala dvě specifika informačního procesu vlastní. Za první jde o existenci jak ústního, tak zároveň i písemného procesu s tím, že je třeba mít na mysli, že na ústní řízení se Správní řád neužije. Za druhé jde o formu vyhovění žádosti o poskytnutí informace, která je poskytována povinnými subjekty v podobě neformálního úkonu, respektive sdělení dle 4. části Správního řádu. Oproti tomu zamítnutí takovéto žádosti je rozhodnutím se všemi z toho plynoucími důsledky. Zde je na místě podotknout, že poskytnutí informace, jenž je jen sdělením, se může dotknout práv třetích osob, avšak ty nemohou být účastníky řízení dle Správního řádu.

Tato skutečnost by měla být v budoucnu dořešena de lege ferenda a bylo by záhodno i poskytnutí informací podřídít režimu Správního řádu. Nově byly upraveny náležitosti písemné žádosti v §14. Tyto náležitosti tvoří komplexní úpravu vůči Správnímu řádu, který se tak zde nepoužije. Předně je třeba v žádosti uvést, že se žadatel domáhá informací dle Zákona o svobodném přístupu k informacím. U fyzické osoby je požadavek na uvedení jména, příjmení, datum narození a adresy. U právnické osoby se uvede název, IČO a adresa. Oproti obecné úpravě ve Správním řádu chybí náležitost podpisu žadatele a to z toho důvodu, že Zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje podání žádosti elektronicky, respektive emailem.

Elektronická žádost však musí být podána prostřednictvím elektronické podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil. V § 14 odstavci 5 pak

⁴⁴ k tomu blíže Furek A.: Zákon o svobodném přístupu k informacím, komentář. Praha: Linde Praha a. s., 2010, s. 231 a násl.

zákon po předmětné novelizaci upravuje možnosti vyřízení žádosti povinným subjektem, kdy předně došlo k úpravě v písmenu a). Pro případ nedostatku údajů o žadateli, které brání vyřízení žádosti, je povinný subjekt povinen do sedmi dnů ode dne podání žádosti vyzvat žadatele o její doplnění. Pokud ten nedoplní do třiceti dnů, žádost bude vyřízena odložením. Obdobně je postupováno v případech, kdy je žádost nesrozumitelná či příliš obecná s tím, že pokud není žádost následně upřesněna, bude rozhodnutím odmítnuta. Další možností postupu povinného subjektu je požadovanou informaci poskytnout pro případ, že nerozhodl podle § 15 rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Nově do zákonné úpravy přibyl i § 14a, jenž pojednává o licenční či podlicenční smlouvě při poskytování informací s tím, že pro institut licenční smlouvy se použije subsidiárně zákonná úprava autorského zákona.⁴⁵

Ke změnám u § 15 po přijetí Euronovely je třeba řadit i skutečnost, že z tohoto paragrafu vypadla původní úprava negativní fikce⁴⁶ rozhodnutí o poskytnutí informace v případě marného uplynutí lhůty na její poskytnutí, jež byla původně, upravena v odstavci 4. Toto ustanovení bylo ve své době vnímáno jako progresivní řešení, které mělo být jedním z nástrojů řešení ochrany před nečinností veřejné správy.⁴⁷ V praxi však přineslo spíše nejistotu do řad žadatelů a příliš nenapomáhalo ke kýženému získání požadovaných informací. Předně bylo na žadateli hlídat si lhůtu pro odvolání a zvážení, zda vůbec podá odvolání proti takovému rozhodnutí. I když rozhodovací praxe obecných soudů ve věci odvolání žadatelů proti negativním fiktivním rozhodnutím byla pro tyto žadatele úspěšná, nelze konstatovat, že by je to posunulo blíže k požadovaným informacím.

Tato fiktivní rozhodnutí povinných subjektů byla rušena výhradně s ohledem na procesní důvody. Tyto důvody spočívaly v právním názoru, že každé fiktivní rozhodnutí o odepření informací podle § 15 odstavce 4 a obdobně i zamítnutí odvolání dle § 16 odstavec 3 tehdy platného a účinného znění Zákona o svobodném přístupu k informacím je vadou řízení a to z důvodu porušení povinnosti správního orgánu rozhodnout v zákonné lhůtě. Z této příčiny je každé fiktivní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro absolutní nedostatek důvodů, a proto také musí být v případě

⁴⁵ k tomu blíže viz zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 a její odůvodnění k bodu 37 (§14a)

⁴⁶ Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 719

⁴⁷ Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 719

napadení zrušeno.⁴⁸ K upuštění od tohoto institutu jistě přispěla i skutečnost, že v mezičase došlo k nové úpravě ochrany před nečinností veřejné správy, jenž byla zakotvena jednak v Soudním řádu správním v jeho paragrafech 79 až 81, tak i v novém Správním řádu v jeho hlavě VII v § 80.

Ohledně opravných prostředků v procesu poskytování informací Euronovela upravila dvě formy a to v § 16 Zákona o svobodném poskytování informací odvolání, případně rozklad s materiální povahou a v § 16a zcela nové ustanovení o stížnosti s povahou procesní. U ustanovení o odvolání je třeba upozornit na § 16 odstavec 4, který nově upravuje případný soudní přezkum rozhodnutí o odmítnutí žádosti a to s ohledem na skutečnosti, zda tu jsou dány důvody pro odmítnutí. Nejsou-li dány, soud zruší rozhodnutí o odvolání, rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu zároveň nařídí požadované informace žadateli poskytnout. Jde tedy o speciální ustanovení k Soudnímu řádu správnímu a jeho § 78. V konečném důsledku tento nový odstavec nepřimo novelizuje kasační princip, kterým je ovládáno řízení dle Soudního řízení správního. Toto na první pohled nesystémové řešení je však dle mého přesvědčení nutno kvitovat. Pro naplnění informačního zákona by bylo jistě neefektivní, kdyby byla odmítavá rozhodnutí „pouze“ rušena pro absenci důvodů pro jejich odmítnutí a následně by se tato věc znovu dostala před stejný správní orgán. Lze si celkem snadno představit a zde můžeme vycházet i z praxe při aplikaci Zákona o svobodném přístupu k informacím, že by mohlo docházet k opětovnému neposkytování informací s odkazem například na další dodatečné důvody, proč je třeba žádost odmítnout. Zajímavým faktem je i skutečnost, že tento odstavec se do zákona dostal až v průběhu legislativního procesu na základě jednoho z pozměňovacích návrhů výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu.

V souvislosti s přijetím zákona č. 61/2006 Sb. je dále třeba věnovat i pozornost zcela novému ustanovení § 16a, který upravuje v rámci Zákona o svobodném přístupu k informacím zcela nový institut stížnosti. Tento poměrně obsáhlý institut, v zákoně je mu věnováno deset odstavců, představuje opravný prostředek v procesu poskytování informací, jenž má na rozdíl od odvolání či rozkladu procesní povahu. Žadateli umožňuje uplatnit stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti

⁴⁸ Korbela F. a kol.: Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím: Zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 173.

o informace a to pokud žadatel nesouhlasí s vyřízením žádosti jen s odkazem na již zveřejněnou informaci, pokud uplyne lhůta pro poskytnutí informace, která nebyla dosud poskytnuta, a zároveň ani nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Dále lze tento institut využít za situace, kdy byla žadateli informace poskytnuta jen částečně a o zbytku žádosti nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti či v případě, kdy žadatel nesouhlasí s výší úhrady podle § 17 odstavec 3 nebo s výší licenční odměny podle § 14a odstavec 2. Dle důvodové zprávy k zákonu číslo 61/2006 Sb. se jedná o institut, který má předně nahradit zrušený institut fiktivního rozhodnutí. Dále důvodová zpráva ve zvláštní části k novelizačnímu bodu 40 uvádí, že se jedná o institut, který má sloužit jako obecný prostředek ochrany před situacemi, kdy informace není v rozporu se zákonem poskytnuta či jsou jejím poskytnutí kladeny nezákonné či nepřiměřené překážky a poskytuje žadateli dostatečnou a efektivní možnost obrany.⁴⁹

Z hlediska aplikace Správního řádu v řízení o stížnosti podle Zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba vycházet z ustanovení § 20 odstavec 4, který ve svém písmenu c) vymezuje ustanovení Správního řádu, která se pro řízení o stížnosti dle Zákona o svobodném přístupu k informacím užití. Z dikce předmětného paragrafu se jedná o ustanovení o základních zásadách při činnosti správního orgánu, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178, jenž určuje nadřízený správní orgán. Dále se užití ustanovení Správního řádu o pravidlech pro počítání času a o doručování. Neužije se tedy obecná úprava stížnosti obsažená v § 175 Správního řádu.

V tomto bodě je možné uvažovat *de lege ferenda* o sjednocení zákonné úpravy institutu stížnosti a to buď ve formě samostatného zákona po vzoru Slovenska a jeho zákonné úpravy institutu stížnosti v podobě zákona č. 9/2010 Zb., o sťažnostiach nebo jako ještě vhodnější se mi jeví novelizovat obecnou úpravu stížnosti ve Správním řádu pro obecné využití ve veřejné správě, což by v konečném důsledku vedlo k menší roztržitosti našeho právního řádu.

U zpoplatnění za poskytnutí informací došlo předmětnou novelizací k určitému zpřesnění úpravy. Předně byl taxativně vymezen rozsah hrazení nákladů, které jsou v souvislosti s poskytováním informací povinné subjekty oprávněny (nikoliv povinny)

⁴⁹ k tomu blíže viz zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 a její odůvodnění k bodu 40 (§16a) a Furek A.: Zákon o svobodném přístupu k informacím, komentář. Praha: Linde Praha a. s., 2010, s. 453

žádat a dále byl stanoven limit jejich výše s tím, že nesmí přesáhnout skutečné náklady spojené s pořízením kopie, opatření technického nosiče dat, odeslání informace žadateli a případně si může povinný subjekt vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Výše uvedené vyplývá z dikce § 17 odstavce 1, kdy úhrada má mít podobu reálných nákladů vzniklých povinnému subjektu, které je nutno sanovat, avšak v žádném případě by nemělo jít o platbu s charakterem odměny. Vláda byla přímo v zákoně zmocněna k přijetí nařízení, kterým se mají stanovit úhrady a licenční odměny za poskytování informací. Toto zmocnění bylo realizováno v podobě vládního nařízení ze dne 29. března 2006 číslo 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nařízení podrobněji rozvádí danou problematiku uvedenou v zákonné úpravě. Mimo jiné je v ní upraven sazebník úhrad nákladů a povinnost povinného subjektu stanovit výši úhrady na základě jednotkových sazeb, pokud je to možné. V ostatních případech stanovit výši úhrady jiným prokazatelným způsobem, zejména na základě individuální kalkulace nákladů.

Oproti předchozí úpravě je povinností povinného subjektu předem písemně informovat žadatele o tom, že po něm bude požadovat úhradu, v jaké výši a jakým způsobem k celkové ceně dospěl. Nesplní-li povinný subjekt tuto svou oznamovací povinnost dle § 17 odstavec 3, tak ztrácí ze zákona nárok na úhradu nákladů. V průběhu času se objevily v praxi spory ohledně hrazení požadovaných nákladů, které dle žadatelů mnohdy povinné subjekty požadovaly v nepřiměřené výši. Šlo je tak považovat za obstrukční jednání, které často evidentně směřovalo ke zneužívání institutu hrazení nákladů k záměru neposkytovat požadované informace. V mezidobí se tak ustálila praxe, že v případě, pokud žadatel nesouhlasí s vyměřenou výší nákladů, má dvě následující možnosti řešení.

Za prvé požadovanou úhradu nezaplatí, povinný subjekt pak žádost odloží. Proti tomuto odvolání se následně může žadatel bránit ve správním soudnictví dle Správního řádu soudního.

Druhou možností žadatele je požadovanou úhradu zaplatit s tím, že informaci dostane. A dle jeho názoru nepřiměřenou výši požadovaných nákladů až následně napadnout civilní žalobou na vydání bezdůvodného obohacení dle Občanského

soudního řádu.⁵⁰ Okrajově můžeme také zmínit další možnosti soudní ochrany v procesu poskytování informací nad rámec již výše uvedeného ohledně nákladů, které souvisí s účinností zákona číslo 61/2006 Sb., k 1. lednu 2006, tedy ke stejnému datu jako byla stanovena účinnost nového Správního řádu, s nímž byla úprava Euronovely značně propojena.

U rozhodnutí o odmítnutí žádosti můžeme hovořit o obraně pomocí soudního přezkumu správního na návrh⁵¹ dle § 65 a násl. Správního řádu soudního a jeho institutu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Dle § 16 odstavce 4 Zákona o svobodném přístupu k informacím pak příslušný soud přezkoumává, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody dány, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. Tento § 16 odstavec 4 Zákona o svobodném přístupu k informacím je pak speciálním ustanovením vůči § 78 Soudního řádu správního, který upravuje zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, vady řízení či pro případné překročení nebo zneužití zákonem stanovené meze správního uvážení. O předmětném ustanovení § 16, jenž se do návrhu zákona dostalo až v průběhu legislativního procesu, tak můžeme hovořit jako o nepřímé novelizaci kasačního principu ovládající Soudní řízení správní.

Dále je třeba se zmínit i o ochraně před nečinností správního orgánu, jenž se dle ustanovení § 20 odstavce 4 Zákona o svobodném přístupu k informacím řídí ustanoveními Správního řádu. Pro režim Zákona o svobodném přístupu k informacím je v případě nečinnosti správního orgánu nutné využít institut stížnosti, aby došlo k naplnění požadavku na vyčerpání všech procesních možností, a to ještě před tím, než se žadatel obrátí žalobou na správní soud. Podání stížnosti je třeba k naplnění požadavku § 79 Soudního řádu správního, který stanoví, že domáhat se žalobou, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, je možné až po bezvýsledném vyčerpání procesních prostředků, které platný procesní předpis pro řízení u správního orgánu stanoví. V neposlední řadě nemůže opomenout ani ochranu poskytovanou ústavním soudnictvím po vyčerpání všech možností obrany.

⁵⁰ k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. Konf 115/2009-34

⁵¹ viz § 5 zákona číslo 150/2002 a Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 555

Na závěr jen okrajově zmiňme drobné úpravy týkající se ustanovení § 18, respektive výroční zprávy povinného subjektu o činnosti v oblasti poskytování informací podle Zákona o svobodném přístupu k informacím. Tuto zprávu dle tohoto zákona musí každý povinný subjekt zveřejnit do 1. března a to za předcházející kalendářní rok. Předmětnou novelou došlo k zpřesnění a rozšíření povinného obsahu výroční zprávy. Zpráva se tak nově rozšířila o údaje o počtu vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádostí, o počet stížností podaných podle § 16a, důvody jejich podání a stručný popis způsobu jejich vyřízení. Dále došlo ke zpřesnění ve věci poskytování podstatných náležitostí každého rozsudku soudu ve věci přezkoumání zákonnosti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a to včetně přehledu všech výdajů, které povinný subjekt vynaložil v souvislosti se soudními řízeními.

Tuto novou rozšiřující a upřesňující úpravu lze dle mého názoru jen uvítat. Pro statistické účely a porovnávání chování jednotlivých povinných subjektů se jeví úprava jako zcela vhodná. Otázka pro řešení de lege ferenda je, zda by v zákoně neměla být upravena i nějaká forma sankce, pro případ, že by povinný subjekt tuto svou zákonnou povinnost neplnil nebo ji nenaplňoval zcela. Jako vhodné se mi jeví například možnost uložení pořádkové pokuty, jež by šla uložit i opakovaně, ze strany nadřízeného správního orgánu. Jako alternativní možnost se jeví i zákonná úprava, která by na výše uvedenou situaci reagovala tak, že by vedoucím pracovníkům povinného subjektu nebylo možno vyplácet osobní a mimořádné ohodnocení.

2.6 Změna šestá provedená zákonem č. 110/2007 Sb.

Šestá změna Zákona o svobodném přístupu k informacím patří do kategorie pouze technicko-legislativního zásahu, kdy bylo v Zákoně o svobodném přístupu k informacím nahrazeno pouze jedno slovo informatiky v § 21 odstavci 3, a to slovem vnitra. Tato změna vyplývala ze zákona č. 110/2007 Sb., o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky a o změně některých zákonů. Tento zákon obsahoval ve své části čtvrté, také předmětnou novelizaci, tak jak je uvedeno výše. Podle zvláštní části důvodové

zprávy se jednalo o logickou kompetenční změnu ohledně zmocňovacího ustanovení obsaženého v Zákoně o svobodném přístupu k informacím, neboť tento zákon spadá svou povahou do skupiny vnitřních věcí, které má Ministerstvo vnitra ve své gesci, jelikož souvisí s výkonem veřejné správy v České republice. Tedy myšleno za situace, kdy se zákonem rušilo Ministerstvo informatiky. Dílčí působnosti Ministerstva informatiky byly převedeny na Ministerstvo obchodu a průmyslu. Například v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb. Na Ministerstvo pro místní rozvoj přešla působnost ve věcech veřejných dražeb. Zákonem číslo 110/2007 Sb. ze dne 19. dubna 2007, o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky a o změně některých zákonů, tak skončila poměrně krátká čtyři a půl roků trvající historie existence Ministerstva informatiky, které bylo jako ústřední orgán státní správy zřízeno zákonem číslo 517/2002 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy a mění některé zákony, ze dne 14. listopadu 2002, jenž nabyl účinnosti dne 1. ledna 2003. Tímto zákonem byl novelizován zákon číslo 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů a Ministerstvo informatiky se tak stalo ústředním orgánem státní správy pro informační a komunikační technologie, pro telekomunikace a poštovní služby. Do historie tohoto ústředního orgánu státní správy se v jeho krátké historii stačili zapsat pouze tři jeho ministři: Vladimír Mlynář, Dana Běrová a Ivan Langer.

2.7 Změna sedmá provedená zákonem č. 32/2008 Sb.

I sedmá změna Zákona o svobodném přístupu k informacím patří do kategorie řekněme pouze technicko-legislativního rázu, kdy bylo do zákona vtěleno pouze jedno nové písmeno u v § 11 u odstavce 1, a to písmeno c), které tedy nově znělo: *“jde o informaci poskytnutou Organizací Severoatlantické smlouvy nebo Evropskou unií, která je v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti nebo ochrany práv třetích osob chráněna uvedenými původci označením „NATO UNCLASSIFIED“ nebo „LIMITE“ a v České republice je toto označení respektováno z důvodů plnění povinností vyplývajících pro Českou republiku z jejího členství v Organizaci Severoatlantické*

smlouvy nebo Evropské unii, pokud původce nedal k poskytnutí souhlas 8a)“, a dále z odkazu a poznámky pod čarou, která zněla: “§ 64a zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 32/2008 Sb.“ Ve svém důsledku se tedy jednalo o rozšíření výčtu fakultativních možností povinných subjektů, které jim zákon dává k dispozici pro omezení práva na informace. Z dikce odstavce 1 předmětného paragrafu pak lze dovodit, že zde jde o správní uvážení (tzv. diskreční právo)⁵² povinného subjektu, zda v konkrétní věci omezí přístup k informacím, a které je také nutné i řádně odůvodnit. A to s ohledem na jeho případnou přezkoumatelnost ve správním soudnictví. Pokud zde však nebudou věcné důvody pro omezení, tak by měl povinný subjekt danou informaci žadateli poskytnout.

Tato změna vyplývala z přijetí zákona č. 32/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon ve svém původním vládním návrhu obsahoval ve své části třetí novelizaci, která měla být z hlediska možnosti poskytování informací ještě přísnější.

Původní vládní návrh tohoto zákona totiž měl novelizovat § 7 Zákona o svobodném přístupu k informacím a vedle utajovaných informací měl ambici zavést další kategorii informací tzv. specifické informace, které by také nešlo poskytovat dle Zákona o svobodném přístupu k informacím. Jednalo by se tedy o rozšíření možností, které omezují poskytnutí požadovaných informací žadateli. Až v průběhu projednávání předmětné novely v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky došlo k úpravě návrhu zákona a to díky pozměňovacímu návrhu výboru pro obranu, který byl již ve znění, jež je uvedeno v úvodu této kapitoly.⁵³

⁵² k tomuto pojmu, jenž nemá legální definici, blíže viz například: Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 566 či Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vyd., Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 140 a násl.

⁵³ k tomu srovnej Kolman, P.: Právo na informace. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 96

2.8 Změna osmá provedená zákonem č. 254/2008 Sb.

Další menší legislativně technická změna Zákona o svobodném přístupu k informacím v pořadí již osmá spočívala jen ve zpřesnění, respektive úpravě § 11 odstavce 4, písmena e, které po novele nově znělo: „*činnosti Ministerstva financí podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu nebo podle zákona o provádění mezinárodních sankcí*“. Zároveň došlo k odstranění poznámky pod čarou 12a, která odkazovala na původní zákon číslo 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který byl však novou právní úpravou zrušen. Ve své podstatě tak došlo k rozšíření výčtu omezení práva na informace o činnosti Ministerstva financí podle zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí.

Změna samotná byla provedena zákonem číslo 254/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a to konkrétně v jeho části šesté. Jednalo se tedy o tzv. změnový zákon k zákonu číslo 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ze dne 5. června 2008. Nová právní úprava byla přijata v souladu s tehdejšími požadavky práva Evropské unie. Konkrétně se jednalo o naplnění nové tzv. AML směrnice. Hlavní cíle byly jasné. Předně šlo o zabránění možného zneužití finančního sektoru k legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

Dalším cílem této nové úpravy bylo zavedení dohledatelnosti informací o finančních transakcích, včetně záznamů o tom od koho, prostřednictvím koho a ke komu se tyto finanční prostředky přemísťovaly. Mimo jiné tak došlo k upřesnění definice povinných osob dle zákona číslo 253/2008 Sb., k snížení finančních hodnot pro obecnou povinnost identifikace klienta a dalších opatření k nim blíže viz důvodová zpráva k předmětnému zákonu.

2.9 Změna devátá provedená zákonem č. 274/2008 Sb.

Ve svém původním navrhovaném znění měl být zákonem číslo 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, rozšířen okruh možností povinných subjektů o omezení přístupu k právu na informace o oblast informací, které měly co do činění s problematikou Policie České republiky. Nově mělo být do Zákona o svobodném přístupu k informacím v § 11 odstavci 4 doplněno nové písmeno, které mělo znít: „*plnění úkolů Policie České republiky, pokud by tím došlo k ohrožení jejich plnění*“. Nově by tedy povinné subjekty nemusely poskytovat informace o plnění úkolů Policie České republiky, pokud by tím došlo k ohrožení jejich plnění. Důvodová zpráva k předmětnému zákonu k výše uvedenému uvádí pouze následující: „*Z důvodu zamezení možných úniků informací z Policie České republiky se zakládá oprávnění tohoto bezpečnostního sboru neposkytnout informace o plnění úkolů Policie České republiky, pokud by tím došlo k ohrožení jejich plnění*.“ Toto stručné zdůvodnění je dle mého mínění trochu zavádějící, neb formulace únik informací se jeví jako nešťastná. Míří spíše dovnitř bezpečnostního sboru jako takového, než navenek mezi žadatele o informace, ale budiž.

Dále lze z důvodové zprávy dovodit, že oprávnění odepřít informace může jen Policie České republiky, tedy tento bezpečnostní sbor, avšak s dalšími orgány činnými v trestním řízení jako například Státní zastupitelství se důvodová zpráva nezabývá. Nadto je třeba upozornit i na skutečnost, že tato novela ve svém důsledku pouze upřesňuje již zakotvenou možnost odmítnout poskytnutí informace o probíhajícím trestním řízení dle § 11 odstavce 4, písmeno a). V konečném důsledku se tedy jedná pouze o upřesnění či rozšíření ustanovení písmena a), které se vztahuje pouze na probíhající trestní řízení.

V průběhu legislativního procesu však nakonec došlo ke změně obsahu předmětné novely a to díky pozměňovacímu návrhu učiněného ve II. čtení poslancem Tomášem Kládívkem (ODS). Nové znění změny Zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem číslo 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, tak nakonec bylo doplněno o nový odstavec 6, který zněl: „*Povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně informací ze spisů, a to i spisů, v nichž nebylo zahájeno*

trestní řízení, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu při prověřování oznámení, které vznikly činností těchto orgánů při ochraně bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti a při plnění úkolů podle trestního řádu, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Ustanovení jiných zákonů o poskytování informací tím nejsou dotčena^{13e)}«. Zároveň byl informační zákon doplněn o novou poznámku pod čarou 13e), jenž odkazovala na zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů. Nové znění platné dodnes tak rozšířilo možnosti povinných subjektů o neposkytnutí informací o činnosti orgánu činných v trestním řízení i v případech již skončených trestních řízeních za předpokladu, že by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Argumentem a contrario⁵⁴ tak můžeme dojít k závěru, že pokud tu výše uvedené předpoklady nebudou, povinný subjekt požadovanou informaci žadateli poskytne.

2.10 Změna desátá provedená nálezem Ústavního soudu č. 123/2010 Sb.

Desátá změna se vymyká oproti všem ostatním změnám Zákona o svobodném přístupu k informacím svým původcem. U ostatních změn jím byl vždy zákonodárce, tedy v našem prostředí Parlament České republiky. Avšak tato změna byla provedena v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu. Jedná se tedy o jedinou změnu, která byla vyvolána derogačním nálezem Ústavního soudu v souladu s ustanoveními § 72 a § 74 zákona číslo 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Zrušovací nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. března 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10 vyhověl návrhu navrhovatele na zrušení slova „pravomocných“ v § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Nález samotný byl posléze

⁵⁴ k tomu více Boguszak, J. - Čapek, J. – Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 183

vyhlášen pod číslem 123/2010 Sb. Ústavní soud tak nepotvrdil názor Nejvyššího správního soudu, který z jazykového výkladu tehdy platného ustanovení § 11 odstavce 4 písmena b) dovodil, že nepravomocné rozsudky poskytovat žadateli o informaci nelze a že není věcí tohoto soudu posuzovat vhodnost právní úpravy.

Jen na okraj je třeba připomenout, že předmětné ustanovení Zákona o svobodném přístupu k informacím ve svém původním znění obsahovalo ještě širší omezení spočívající v obecné formulaci, která povinným subjektům umožňovala neposkytnutí informací o rozhodovací činnosti soudů⁵⁵. Derogačním nálezem zrušené slovo pravomocných se do Zákona o svobodném přístupu k informacím dostalo až novelizací prostřednictvím tzv. „Euronovely“, tedy zákona číslo 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), ve znění pozdějších předpisů.

Jak vyplývá z nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10, tak konkrétní spor v té době spočíval v neposkytnutí kopie nepravomocných rozsudků obecných soudů ve věcech žalob proti nabyvatelům majetku úplatně převedeným Fondem dětí a mládeže v "likvidaci" podle zákona č. 364/2000 Sb., o zrušení Fondu dětí a mládeže a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. O neposkytnutí požadované informace žadateli rozhodlo nejprve Ministerstvo financí, jež bylo účastníkem těchto sporů.

Toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno i ministrem financí, který zamítl rozklad proti rozhodnutí ministerstva. Stěžovatel neuspěl ani s žalobou u Městského soudu v Praze proti výše uvedeným rozhodnutím o neposkytnutí informace. Neúspěch stěžovateli přinesla i kasační stížnost podána k Nejvyššímu správnímu soudu, který ji odmítl v intencích naznačených již výše. Stěžovateli tak nezbylo než využít poslední možnosti a to ústavní stížnosti. Zároveň k ní stěžovatel připojil i návrh na zrušení části ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to konkrétně slova "pravomocných". Jádrem ústavní stížnosti byl výklad ustanovení § 11

⁵⁵ k pojmu blíže viz nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 30. března 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10 bod 17. nebo Furek A.: Zákon o svobodném přístupu k informacím, komentář. Praha: Linde Praha a. s., 2010, s. 292, bod 1.

odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, za použití ústavních principů a mezí uvedených v čl. 17 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a to v konkrétní věci žádosti stěžovatele o poskytnutí nepravomocných rozsudků soudů. Stěžovatel předně namítal, že samotná otázka právní moci rozsudků nemůže být kritériem, které by bylo schopno naplnit materiální podmínky omezení práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny.⁵⁶ Navíc za situace, kde se jednalo o rozsudky, týkající se orgánu veřejné moci, jenž nakládal s veřejnými prostředky. Jako podpůrný argument byla použita i skutečnost, že až na výjimky se všechny rozsudky vyhláší veřejně a to dle článku 96 odstavce 2 ústavního zákon číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní soud ve svém nálezu nejprve odmítl možnost ústavně komfortního výkladu napadeného ustanovení. Když v této věci zejména konstatoval, že ustanovení § 11 odstavec 4, písmeno b) obsahuje taxativní výčet oblastí, o nichž povinné subjekty neposkytují informace. V tehdejší znění se tedy jednalo i o nepravomocné rozsudky soudů jako jedné z forem rozhodovací činnosti soudů, což lze dovést, při použití logického argumentu a *contrario* vůči tehdy platné a účinné výjimce pravomocných rozsudků.

Dále se tedy Ústavní soud zabýval otázkou ústavní konformity napadené normy, která zakazuje paušální poskytnutí nepravomocných rozsudků, avšak současně dovoluje poskytnutí rozsudků pravomocných. Zde předně Ústavní soud vycházel z teze, zda je možné a priority omezit základní lidské právo, aniž by bylo v konkrétním případě přezkoumáno, zda toto omezení je opravdu nutné pro zachování legitimních cílů a zda tu je existence naléhavé společenské potřeby. Již v bodě 31. nálezu Ústavní soud konstatuje: *“že napadená norma nesplňuje podmínku nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti.”*

V konečném důsledku tak dal soud za pravdu stěžovateli. Výše uvedené konstatování Ústavního soudu totiž předně nabouralo materiální podmínku pro omezení poskytnutí informací upravenou v článku 17, odstavci 4. Listiny. Ústavní soud tímto konstatováním poukázal i na skutečnost, že vzhledem k rovnosti základních práv nelze automaticky akceptovat právní úpravu, která vylučuje přezkoumání nezbytnosti omezení základního práva, tak jak to ve svém důsledku činila napadená norma. Takový

⁵⁶ k tomu blíže viz náleží pléna Ústavního soudu ze dne 30. března 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10 bod 2.

to stav by dle názoru Ústavního soudu šel hodnotit i jako cenzura sui generis, která nabourává kontrolní funkci občanské společnosti. Ústavní soud výše uvedené uzavírá v bodě 40. nálezu, kde zdůrazňuje: „... že bude nutné zkoumat v každé jednotlivé věci (podle okolností konkrétního případu) naplnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva jednotlivce na informace, tedy zde i omezením práva na poskytnutí rozsudku nepravomocného.“

Ústavní soud dále ve svém nálezu uvádí i další důvody, proč považuje napadenou normu za protiústavní. Zde lze uvést předně rozpor s požadavky článku 4 odstavce 4 Listiny, který příkazuje při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřit jejich podstatu a smysl. Tento stav je tak dle názoru Ústavního soudu v rozporu s principem minimalizace zásahu do základních práv a svobod. Nakonec dal Ústavní soud za pravdu navrhovateli i v tom smyslu, že apriorní neposkytování nepravomocných rozsudků tomu, kdo o ně požádá, nemůže obstát ani v kontextu článku 96 odst. 2 in fine Ústavy. Kdy tak soud přijal logický argument navrhovatele, že písemné zachycení rozsudku, pravomocného či nepravomocného, je jen písemné vyjádření toho, co již bylo veřejně vyhlášeno ústně. Zároveň tak Ústavní soud odmítl argumentaci Nejvyššího správního soudu, která se omezila na pouhou deklaraci, že poskytování informací o rozsudku a podmínky jeho veřejného vyhlášení jsou dva zcela odlišné právní instituty.

Logickým završením této kauzy pak byl Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2010 sp. zn. I. ÚS 1885/09, který zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009 sp. zn. 8 As 50/2008 a to předně s odkazem na výše uvedený Nález pléna Ústavního soudu, ve kterém bylo jednoznačně konstatováno, že paušální (a priori, tedy ve všech případech) neposkytnutí nepravomocných rozsudků je z pohledu Ústavního soudu protiústavní.

2.11 Změna jedenáctá až třináctá

Změna jedenáctá provedená zákonem č. 227/2009 Sb.

Změna jedenáctá spočívající v drobné legislativně technické změně, provedené zákonem číslo č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím

zákona o základních registrech. K tomuto změnovému zákonu sluší krátká poznámka k jeho rozsáhlosti, kterou lze vyčíst i z počtu jeho částí. Tento zákon obsahuje celkem sto devadesát pět částí. Tato jednoslovná změna Zákona o svobodném přístupu k informacím spočívala pouze v doplnění jednoho slova: „osoby“ do ustanovení o náležitostech písemné žádosti. Konkrétně se jednalo o doplnění § 14 odstavce 2., věty předposlední. Vzhledem k významu této změny jí není třeba dále věnovat zvýšenou pozornost.

Změna dvanáctá provedená zákonem č. 375/2011 Sb.

Další méně významná legislativně technická změna v pořadí již dvanáctá, která spočívala pouze ve změně terminologie v souvislosti s tehdy prováděnou reformou zdravotnictví a s tím související novou právní úpravou, byla provedena zákonem číslo 375/ 2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě. Informační zákon tak doznal drobné změny ve znění § 8b odstavec 2., ve kterém se na místo slovního spojení zdravotní péče nově objevilo spojení zdravotní služby a to s účinností od 1. dubna 2012.

Změna třináctá provedená zákonem č. 167/2012 Sb.

K dnešnímu dni poslední změna Zákona o svobodném přístupu k informacím se svým charakterem také zařazuje do kategorie legislativně technické změny. Změna samotná byla provedena zákonem číslo 167/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Podstatou této změny se stala menší terminologická úprava u ustanovení o zveřejňování informací a to v § 5 odstavci 1, písmeno j) a v ustanovení o náležitostech písemné žádosti v § 14 odstavci 2 Zákona o svobodném přístupu k informacím. Z důvodové zprávy k zákonu č. 167/2012 Sb. v části, která se mimo jiné zabývá i novelizací Zákona o svobodném přístupu k informacím, se můžeme dočíst, že

předmětná terminologická úprava upřesňuje nepřesné užívání pojmu „elektronická podatelna“ tam, kde se správně jedná o pojem „adresa elektronické podatelny“.

3. OTÁZKY DE LEGE FERENDA

3.1 Úvodní slovo

Odpoověď na otázku, jaká by měla být vhodná úprava pro oblast přístupu k informacím, jistě není jednoduchá ani zcela jednoznačná. Odpoověď na ni se bude lišit už podle subjektu, který na ni bude odpovídat. Jiný názor na případnou novou úpravu bude mít povinný subjekt a jiný žadatel, což není vůbec překvapivé. Oba tyto subjekty mají odlišné zájmy a logicky budou prosazovat jiné někdy i protichůdné teze. Zatímco od žadatelů lze čekat, že budou spíše tlačit na zvýšení komfortu při zpřístupňování informací, zvýšení rozsahu povinně poskytovaných informací či omezení důvodů pro odmítnutí žádosti. S poukazem na zaručení ústavního práva na informace, odkazem na demokratický právní stát, který má pojímat veřejnou správu jako službu občanům.⁵⁷ Od povinných subjektů lze očekávat, že budou naopak prosazovat omezení okruhu povinných subjektů, omezení rozsahu povinně zveřejňovaných informací či rozšíření důvodů pro neposkytnutí. Argumentem jim bude především snižování administrativní zátěže a poukazy na finanční náročnost stávajících či případných dalších na ně kladených povinností.

Výše uvedené zejména ve vztahu k povinným subjektům lze vysledovat i z Analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z 10. prosince 2007 a na ni navazující Analýzu účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím ze dne 31. srpna 2011. Ve druhém případě hlavně s odkazem na přehled připomínkových míst a souhrn jejich připomínek, neboť novější analýza nebyla přímo z dílny Ministerstva vnitra, ale byla vypracována pro Ministerstvo vnitra Mgr. Oldřichem Kužílkem, což mělo zajistit její větší objektivitu. Obě analýzy měly svůj základ v úkolu od Vlády České republiky, která ho udělila Ministerstvu vnitra v rámci Strategie vlády v boji proti korupci. Zatímco v prvním případě bylo od novelizace Zákona o svobodném přístupu k informacím záhy upuštěno. A to na základě v mezidobí vydaném nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci sporu o povahu subjektu Letiště Praha, s. p., jako povinného subjektu dle Zákona o svobodném přístupu

⁵⁷ srovnej § 4 odstavec 1 zákona číslo 500/2004 Sb., správní řád

k informacím. Kdy v předmětném nálezu Ústavní soud dovodil, že Letiště Praha, s. p. je třeba považovat za povinný subjekt dle Zákona o svobodném přístupu k informacím, a to podřaditelný pod pojem veřejná instituce.⁵⁸

Zároveň soud stanovil pět kvalifikačních kritérií, dle kterých je do budoucna možno dovodit, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou. Tyto kritéria jsou: otázka vzniku instituce, osoba zřizovatele, otázka ovládnutí daného subjektu, dohled nad ním a účel daného subjektu. Dále bylo konstatováno, že pro zodpovězení otázky, zda jde či nejde o veřejnou instituci, není třeba, aby bylo naplněno všech pět kritérií 100%. V konečném důsledku tak došlo k rozšíření okruhu subjektů, na které zákon dopadal. Na základě čehož tehdejší vláda premiéra Topolánka úkol zrušila. V druhém případě za vlády premiéra Nečase se připravovaná novelizace dostala nakonec až do paragrafovaného znění, kterému se budeme věnovat v dalších částech této práce.

Na tom místě si také dovoluji přispět svou troškou k debatě o případné budoucí úpravě Zákona o svobodném přístupu k informacím, která již proběhla či probíhá na různých úrovních s tím, že však nemá vysoké ambice, že by nakonec došlo i k jejich naplnění. Autor vychází při svých tezích ze dvou hlavních východisek, které se nyní pokusím v hrubém obrysu nastínit. Prvním z východisek je mé hluboké přesvědčení, že úpravy *de lege ferenda* by měly být prováděny v souladu s duchem základního principu otevřenosti (*publicity*) veřejné správy, který je typický pro demokratický právní stát, ve kterém je třeba veřejnou správu považovat za službu občanům za jasně stanovených pravidel. Dle principu *publicity* veřejné správy⁵⁹ je třeba poskytovat všechny informace, kterými orgány veřejné moci disponují, vyjma těch informací, u kterých právní řád definuje okolnosti, pro které je jejich poskytnutí možno nebo nutno odepřít. U takto definovaných informací je navíc třeba brát na zřetel, zda jsou takto označeny důvodně. A to zejména ve smyslu ústavně právního omezení poskytování informací v článku 17 odstavci 4 Listiny a obecného omezování základních práv a svobod v článku 4 odstavci 4 Listiny.

Předně je tedy třeba dbát na to, zda vedle formální podmínky omezení přístupu k informacím je splněna i podmínka materiální, tedy zda omezení opravdu směřuje

⁵⁸ blíže viz Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, bod III. nálezu

⁵⁹ k tomu srovnej Korbel F. a kol.: *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím: Zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. 2 vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 45. a Kužilek O., Žantovský M.: *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde Praha, a. s., 2002, s. 15

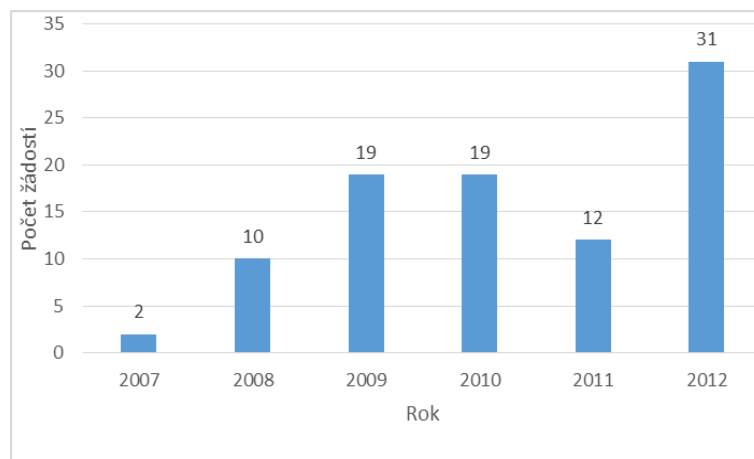
k jednomu z legitimních cílů⁶⁰ a zároveň zda je takové omezení opravdu přiměřené k dosažení cílů ochrany. Tento princip by tam měl především vést k větší míře otevřenosti občanské společnosti, respektive k otevřenému vládnutí. V konečném důsledku by měl tento princip při úspěšném a důsledném prosazování vést k větší důvěře společnosti ve státní struktury, na které bude tzv. vidět a každý občan si bude moci snadno ověřit, jak který subjekt nakládá s veřejnými prostředky, na které i on sám svou měrou přispěl. Tím by se mělo zároveň přispět i k větší důvěře společnosti ve fungování demokratického státního zřízení. Z výše uvedeného dle mého názoru tedy mimo jiné vyplývá, že na případná omezení poskytování informací ze strany orgánů veřejné moci je třeba pohlížet zásadně spíše restriktivně. Naopak poskytování informací, které zjevně nepodléhají žádnému zákonnému omezení, je třeba poskytnout zvýšenou podporu a vymahatelnost, lepší komfort pro žadatele, rozšířit množství povinně zveřejňovaných informací, na skupinu povinných subjektů nahlížet spíše extenzivně tak, jak to ostatně do teď dělala i zdejší judikatura.

Druhým východiskem při úvahách nad novelizací Zákona o svobodném přístupu k informacím by dle mého názoru mělo být i respektování skutečnosti, že žadatel je vůči většině povinných subjektů objektivně v postavení slabší strany. Stačí si proti sobě postavit průměrného žadatele a molochy v podobě povinných subjektů jako například ministerstva, magistráty či veřejné instituce jako ČEZ, a.s. či Letiště Praha, a. s., které samy o sobě disponují legislativními odbory s týmy právníků nebo pro ně není problém si případně právní služby zajistit externě.

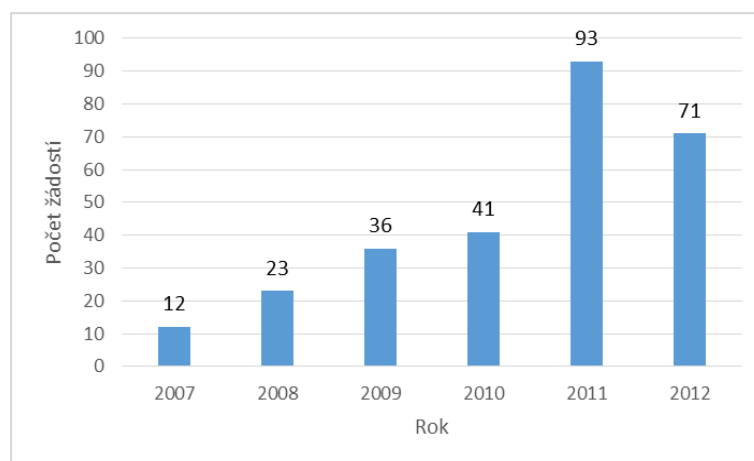
Tento zjevný nepoměr by pak mohl být velmi nebezpečný především při opakovaných pokusech o obstrukce ze strany těchto povinných subjektů, což by v konečném důsledku mohlo vést až k nižšímu zájmu veřejnosti o získávání informací od povinných subjektů a tak i ke snižování jejich kontroly občanskou společností. To by byla jistě škoda, protože potom bychom již nesměřovali směrem k otevřené společnosti. Zatím se tomu sice tak neděje, což lze ilustrovat na dále uvedených grafech, které ukazují, že postupem času se počet podaných žádostí o informace u náhodně vybraných subjektů, respektive zájem veřejnosti o možnost získávání informací u uvedených subjektů spíše zvyšuje.

⁶⁰ viz článek 17 odstavec 4 Listiny základních práv a svobod

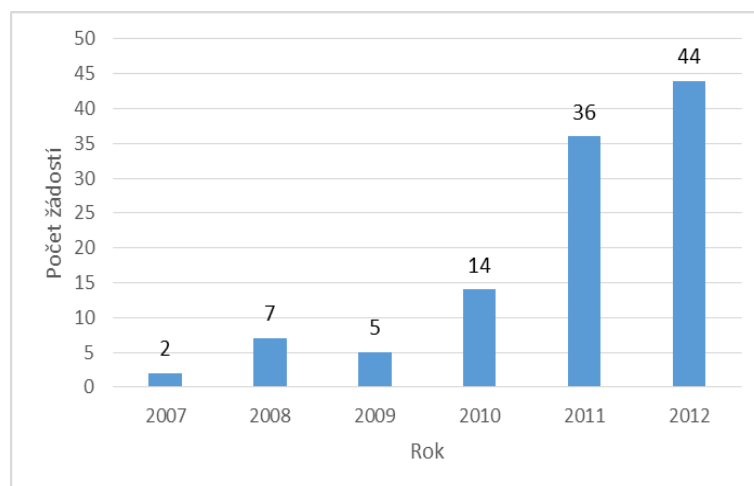
Graf č. 1: Veřejný ochránce práv



Graf č. 2: Úřad Městské části Praha 11



Graf č. 3: Obvodní soud pro Prahu 4



To však neznamená, že při dlouhodobé toleranci obstrukčních jednání ze strany některých povinných subjektů nedojde k opačnému trendu, který by byl spíše nežádoucí a to jak ve vztahu ke konkrétnímu orgánu, tak jistě i v obecné rovině. To, že se takové jednání v aplikační praxi vyskytují, je dnes již uznávaným faktem v obecné rovině lze hovořit například o vyřizování žádostí o informace pouze neformálně, některé povinné subjekty zejména z kategorie veřejných institucí nerespektují soudní rozhodnutí k jejich povaze v jednotlivých soudních sporech odvolávající se při tom na argument, že český právní řád není založen na precedenčním rozhodování.

Z řady dalších obstrukčních jednání povinných subjektů lze z aplikační praxe uvést i tzv. vyhnití žádosti, kdy se povinný subjekt předmětnou žádostí vůbec věcně nezabývá s tím, že se spoléhá na to, že žadatel upustí od dalšího vymáhání požadované informace nebo tzv. administrativně obstrukční ping-pong, který spočívá v opakovaném nerespektování právního názoru odvolacího orgánu povinným subjektem, což v konečném důsledku může vést až absurdnímu zacyklení.

Téměř k dokonalosti dovedl tuto metodu Magistrát hlavního města Prahy ve flagrantní kauze žádosti o informace, která se týkala platových poměrů dvou jeho vysokých úředníků.⁶¹ Bližší informace o předmětné kauze lze dohledat na webových stránkách www.otevrete.cz.⁶² Nadto je třeba podotknout jen základní fakta. Výše uvedená žádost byla vyřízena až po 866 dnech, tedy zhruba po dvou a půl letech od jejího podání. Navíc není bez zajímavosti, že se tak stalo až po výměně politické reprezentace na předmětném magistrátu a osobním zásahu primátora. Pan Oldřich Kužílek z Otevřené společnosti k tomu poznamenal: „*Takto rozsáhlou obstrukci jsme v soutěži Otevřeno x Zavřeno ještě za jedenáct let neměli. Jde vlastně o vzpouru úředníka proti právnímu řádu.*“ Co k výše uvedenému dodat? Snad jen, že takovýto postup lze mít za exces jednoho povinného subjektu. Avšak skutečnost, že je možné tímto způsobem tak dlouho fakticky zamezovat žadateli v získání informací by měla být varovným mementem pro budoucnost. Snahou by mělo být tomuto obstrukčnímu mechanismu pomocí novelizací Zákona o svobodném přístupu k informacím zamezit.

⁶¹ Žadatel V. Blažek (novinář) žádal poskytnout informace o výši platu a odměn, které v letech 2010 a 2011 pobírali vedoucí odboru obchodních aktivit Peter Ďurica a vedoucí odboru městského investora Jiří Toman.

⁶² <http://www.otevrete.cz/novinky/soutez-otevreno-x-zavreno-prispela-k-ukonceni-rozsahle-obstrukce-585.html>

Jako vhodný nástroj pro tuto situaci se jeví institut informačního příkazu, kterým by byl vybaven nadřízený správní orgán, o něm však až později.

Jako obstrukční perličku na závěr lze uvést i nedávný exces povinného subjektu obce Tlučné na Plzeňsku, o kterém na přelomu roku 2013/14 hojně referovala i masová média. Jednalo se o věc týkající se místního kverulanta, alespoň takto jej označil místní radní, který dle názoru zdejších radních zneužíval získané informace dle Zákona o svobodném přístupu k informacím, proto se mu svým usnesením snažili zamezit v poskytování nových informací. Krok radních zdůvodnil místní starosta takto: *„Ze strany pana XY dochází permanentně ke zneužívání těchto informací, k osočování a nařčení občanů v rozporu s dobrými mravy.“* Ne bez zajímavosti je skutečnost, že na základě jednoho z podání tohoto aktivisty nyní Policie České republiky vyšetřuje podezřelý prodej obecních pozemků. A co vlastně místní radní přijali za opatření?

Rada obce Tlučné na svém 13. zasedání, konaném dne 19. prosince 2013 schválila v bodě 10. usnesení, které zní: *„Vzhledem k tomu, že ze strany pana XY dochází permanentně ke zneužívání poskytnutých informací dle zákona č. 106/1999 Sb., s tím, že tyto informace pak zneužívá k osočování a nařčení občanů v rozporu s dobrými mravy, nebude obec respektive obecní úřad poskytovat panu XY žádné další informace a to až do odvolání.“*⁶³ Zjevný exces nepotřebuje dle mého soudu dalšího komentáře.

Při úvahách ohledně novelizace Zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy třeba myslet i na tyto negativní jevy, které se vyskytují v aplikační praxi, a klást důraz na jejich ošetření v případné nové právní úpravě. Z výše uvedeného výčtu obstrukcí ze strany povinných subjektů, který jistě není úplný, lze mimo jiné vyčíst i to, že vynalézavost povinných subjektů či chcete-li úřadů, je v tomto směru dosti široká. Dále je třeba brát v úvahu i určitou rigiditu ze strany státní správy a úřadů ve smyslu ochoty vůbec poskytovat žadatelům informace a v obecné rovině i jejich vnímání smysluplnosti této agendy. Zde je dle mého soudu stále na místě zapotřebí jistá míra tolerance a času na změnu myšlení představitelů státní správy a úřednického stavu. Avšak jistě nelze tolerovat výše uvedené excesy a čekat na změnu myšlení donekonečna. Kde naopak je třeba vyjít povinným subjektům vstříc, bude jistě oblast zcela zjevně šikanózních žádostí, které by v konečném důsledku mohly úřady zcela

⁶³ <http://www.novinky.cz/domaci/328264-stouraveho-obcana-obec-odstihla-od-informaci-ministerstvu-se-to-nelibi.html>

ochromit v jejich činnosti. I v tomto případě však bude na případnou novou právní úpravu třeba klást nároky, aby nedocházelo ke zneužívání ze strany povinných subjektů.

V současnosti nezřídka aplikované obstrukce ze strany povinných subjektů mají již dnes dopad na vnímání Zákona o svobodném přístupu k informacím. Část aktivní veřejnosti, která se zabývá problematikou práva na informace, dokonce již hovoří v souvislosti s tímto zákonem jako ne o právu na informace, ale o právu či možnosti se soudit o informace. Tomuto názoru nahrává poměrně častá praxe, kdy především ve sporných otázkách platových či při informacích týkajících se nějaké politicky citlivé záležitosti čelí žadatel obstrukčnímu jednání a nakonec mu nezbývá, než se o požadované informace soudit a v konečném důsledku se pak k požadovaným informacím dostane často až s velkým časovým zpožděním, kdy už ani předmětné informace nemusejí být aktuální. Zde je pak třeba si představit průměrného občana, který bude žádat povinný subjekt o informaci poprvé, nebude tak znát všechny procesní souvislosti a postupy, ale bude muset čelit obstrukčnímu jednání ze strany již zkušeného úřadu. Jistě se najdou jedinci, kteří své započaté jednání dotáhnou do konce, ale je také velmi pravděpodobné, že mnoho lidí takováto zkušenost odradí a v budoucnu již v rámci úspory času a nervů povinný objekt o informace raději žádat nebudou.

V souvislosti s přípravou novelizace Zákona o svobodném přístupu k informacím si dovoluji upozornit i na skutečnost, že gesčním zpracovatelem novely je Ministerstvo vnitra, tedy jeden z povinných subjektů. Zároveň při přípravě paragrafového znění ministerstvo konzultuje tento návrh s řadou připomínkových míst, které jsou rovněž povinnými subjekty. Těmto subjektům pak tvoří oponenturu především několik nevládních organizací, část odborné veřejnosti či aktivní občané. Ministerstvo jako samo povinný subjekt se pak musí vypořádat především s řadou připomínek ze strany ostatních povinných subjektů. Zde pro příklad uveďme, že u Analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z roku 2011 se muselo ministerstvo vypořádat s více jak dvěma sty připomínek ze strany různých povinných subjektů. Je na místě položit si otázku: Jaké zájmy budou tato připomínková místa hájit?

Bude to zvýšení komfortu žadatelů nebo spíše snížení administrativní zátěže pro ně? K tomu si dovoluji učinit historickou poznámku. Není jistě nezajímavou skutečností, že oba dnes platné informační zákony jsou iniciativou členů zákonodárského

sboru Parlamentu České republiky. K rozšíření okruhu povinných subjektů o pojem veřejné instituce došlo až v průběhu legislativního procesu díky pozměňovacímu návrhu Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu. Největší novela Zákona o svobodném přístupu k informacím tzv. „Euronovela“, která přinesla pro žadatele především prolomení principu ochrany osobních údajů a zároveň jim poskytla komfortnější procesní postavení, byla zase důsledkem transpozice jedné ze směrnic Evropského práva. V konečném účtování lze tedy konstatovat, že ze strany zpracovatele Ministerstva vnitra se žadatelé dosud nedočkali žádných legislativních změn, které by zvýšily účinnost předmětného zákona. Pro tento účel si bude muset veřejnost dle mého názoru počkat zřejmě až na osvíceného politika s dostatečnou politickou podporou, který by mohl prosadit alespoň některé diskutované změny.

3.2 K návrhu změny informačního zákona z dílny Ministerstva vnitra

Jak již bylo uvedeno výše, tak pro Ministerstvo vnitra byly v průběhu času zpracovány již dvě Analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, jedna z 10. prosince 2007 a na ni navazující Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím ze dne 31. srpna 2011. Přičemž obě analýzy měly svůj základ v úkolu od Vlády České republiky, která ho udělila Ministerstvu vnitra v rámci Strategie vlády v boji proti korupci. Zatímco v prvním případě bylo od novelizace Zákona o svobodném přístupu k informacím záhy upuštěno, tak ve druhém případě došlo ze strany ministerstva k vypracování paragrafového znění zákona.⁶⁴

Pokud jde o pozitivní rysy, které lze v tomto návrhu dle mého názoru nalézt, tak hned v úvodu můžeme zmínit sloučení informačních zákonů do jednoho právního předpisu. Dle návrhu ministerstva by se měl zákon číslo 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí integrovat do generální úpravy Zákona o svobodném přístupu k informacím s tím, že určitá specifika z oblasti poskytování informací o životním prostředí by se doplnila do obecného zákona. Výše uvedenou úpravou by se tedy vyřešila některá úskalí, která provázela souběh obecného informačního zákona

⁶⁴ dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zmena-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-a-zakona-o-pravu-na-informace-o-zivotnim-prostredi.aspx>

a zákona speciálního, který upravoval pouze oblast životního prostředí. Pro příklad se jedná o jevy jako odlišný procesní postup či odpadnutí dilematu jaký právní předpis vůbec použit s ohledem na povahu požadované informace. Přičemž zákon číslo 123/1998 Sb., se nenavrhuje derogovat, nýbrž přejmenovat na zákon o zpřístupňování prostorových dat a o organizaci vzdělávání v oblasti ochrany životního prostředí.⁶⁵

Jako pozitivní změnu v předloženém návrhu Ministerstva vnitra lze také vnímat doplnění dosud uvolněného § 8 o ustanovení, podle kterého povinné subjekty postupují při poskytování informací o trestním řízení dle zvláštních právních předpisů upravující toto řízení. Dle poznámky pod čarou jde o předpisy § 8a a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním a § 52 až 54 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže. Dosavadní § 11 odstavec 4 písmeno a) by byl dle návrhu vypuštěn, a to předně s ohledem na jeho překonání soudním výkladem.⁶⁶ Dikce předmětného ustanovení, předně slovo postupují, může dle mého mínění v někom evokovat dojem, že povinné subjekty mají procesně postupovat dle trestního řádu na místo procesních ustanovení Zákona o svobodném přístupu k informacím. To je však nutno odmítnout s ohledem na skutečnost, že trestní řád neobsahuje samostatnou úpravu procesu vyřizování žádostí o informace. Za další pozitivum navrhované úpravy lze považovat také výslovné zakotvení teorie vážení zájmů do § 12 odstavce 2, který zní: „*Pokud veřejný zájem na poskytnutí informace převažuje nad zákonným důvodem pro její ochranu, povinný subjekt informaci poskytne; to neplatí, jde-li o důvod ochrany informace podle § 11 odst. 4 písm. e). Přitom zejména dbá, aby poskytnutím informace nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práv nebo oprávněných zájmů osob, jichž se informace týká.*“ Je tak expressis verbis řešen případ konkurence různých práv realizovaných zákonnými normami stejné právní síly sledující dva odlišné cíle. Výjimka v podobě činnosti ozbrojených sil, Vojenské policie nebo bezpečnostních sborů, pokud by poskytnutí takových informací mohlo ohrozit plnění úkolů těchto složek lze s ohledem na její bezpečnostní charakter akceptovat.

Naopak jako negativní rys lze jistě hodnotit snahu ministerstva o vypuštění pojmu veřejná instituce, který lze velmi široce vykládat a v minulosti díky němu došlo

⁶⁵ zákon by tedy již jen zapracovával Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství

⁶⁶ pro příklad rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 1 As 97/2009

soudním výkladem k značnému rozšíření množiny povinných subjektů. Předkládaný návrh však jde jinou cestou, kdy pojem veřejná instituce považuje za problematický a nekonkrétní, viz důvodová zpráva k tomuto návrhu. Navrhovaná úprava jde v § 2 odstavci 1 cestou taxativního výčtu povinných subjektů, což však v konečném důsledku vede k zúžení okruhu povinných subjektů.

Další nové explicitní omezení práva na informace v návrhu je upraveno v § 2 odstavci 5, který je nově rozšířen o možnost odepřít informaci o všechna data využitá při přípravě podkladů budoucích rozhodnutí a o záznamy z jednání, která jsou neveřejná. Původním účelem tohoto ustanovení dnes upraveného v § 2 odstavci 4 bylo zamezit dotazům na právní rozborů či analýzy ze strany občanů.⁶⁷ Problematická se jeví především skutečnost, že znění tohoto paragrafu je dosti vágní a lze se tak oprávněně domnívat, že může být v budoucnu zneužit některými povinnými subjekty k omezení přístupu k informacím. Jako vhodnější se mi jeví právní úprava, která by poskytnutí informací umožňovala omezit pouze fakultativně s tím, že povinný subjekt informaci obecně poskytne, pokud nemá nějaký zvláštní důvod k neposkytnutí.

Musel by tedy prokazatelně odůvodnit, proč danou informaci neposkytl, tak jako je to dnes upraveno v § 11 odstavci 1 písmena b) Zákona o svobodném přístupu k informacím. Nadto se ještě explicitně vylučuje z poskytování informací záznamy z jednání, která jsou neveřejná, což je další průlom do práva na informace, který by pro příklad způsobil, že by žadatelé již neměli přístup k zápisům z jednání rady obce. Přes výše uvedené poměrně velké zásahy do práva na informace je důvodová zpráva blíže nijak nevysvětluje.

Na závěr lze tedy dle mého názoru shrnout, že předkládaná úprava z dílny Ministerstva financí má jak své kladné momenty, tak i temná zákoutí, jejichž mix byl ve stručném souhrnu naznačen výše. Celkově se mi navrhovaná úprava však jeví jako nevyhovující a to i při pomnutí již zmíněných negativních jevů. Především z pohledu žadatele a zvýšení jeho komfortu a právní jistoty při získávání požadovaných informací zůstává navrhovaná úprava daleko za očekáváním. Mám totiž za to, že hlavním cílem analýz vytvořených pro ministerstvo bylo zvýšení účinnosti Zákona o svobodném přístupu k informacím a nalezení nástrojů, jak tohoto cíle dosáhnout.

⁶⁷ k tomu více Furek A.: Zákon o svobodném přístupu k informacím, komentář. Praha: Linde Praha a. s., 2010, s. 57-58, bod 2.

Řadu těchto nástrojů či nových právních institutů však návrh neobsahuje. Opominuta byla i úprava sankcí za porušování zákona ze strany zejména povinných subjektů, ale v případě excesů (např. šikanózní návrhy) i ze strany žadatelů. K zásadnímu pokroku nedošlo ani v případě rozšíření povinně či aktivně zveřejňovaných informací typu ekonomického, smluvního charakteru či agendy veřejných zakázek atd., které jsou ze strany žadatelů často poptávány a jejich zveřejněním by mohlo dojít i k omezení administrativní zátěže.

3.3 Institut registru smluv

Za jeden z opomenutých nástrojů lze jistě považovat i institut registru smluv, jenž je u nás ve veřejném prostoru již několik let často diskutován. V nedávné době se ostatně dostaly do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v paragrafovém znění již dva návrhy zákonů, které se snažily o zavedení tohoto institutu v českém právním prostředí. Navíc je u něj možno v průběhu času nasávat zkušenosti od našeho blízkého souseda, a to s ohledem na skutečnost, že tento institut byl již zaveden na Slovensku, a to za vlády premiérky Ivety Radičové, která se pak následně účastnila i debaty o zavedení tohoto institutu v České republice.⁶⁸ Paní Radičová k zavedení tohoto institutu mimo jiné poznamenala: *„Neznám jediný důvod, který by mohl být postaven proti přijetí Registru smluv. Ani jeden důvod, který by měl státu znemožnit, aby plnil svoji primární povinnost a informoval občany o tom, jak nakládá s veřejnými penězi. Schvalte to, posunete Českou republiku dál.“* Tomuto vyjádření nelze než konvenovat a kvitovat ho, alespoň tedy z mého pohledu a přesvědčení, že úprava de lege ferenda by měla vycházet primárně z principu otevřenosti veřejné správy.

Prvním návrhem byl poslanecký návrh zákona z roku 2012 podporovaný poslanci napříč politickým spektrem, jehož hlavním propagátorem a zástupcem předkladatelů se stal poslanec Mgr. Jan Farský. Tento návrh zákona dostal označení jako sněmovní tisk číslo 740.⁶⁹ Návrh zákona zakotvoval institut registru smluv do našeho právního řádu především pomocí novelizace Zákona o svobodném přístupu

⁶⁸ např. na Semináři ústavně právního výboru a poslance Jana Farského, který se uskutečnil 11. dubna 2013

⁶⁹ <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=740>

k informacím, a to v jeho nových ustanoveních § 5a až § 5d. Jako trochu nadbytečná úprava se mi zdá nový typ stížnosti v novém § 16b a na něj navazující úprava správních deliktů v § 19a. Předně s ohledem na skutečnost, že návrh počítal i s novelizací občanského práva v tom smyslu, že povinně zveřejňované smlouvy dle Zákona o svobodném přístupu k informacím budou účinné dnem následujícím po dni jejich zveřejnění, nebude-li stranami sjednána účinnost pozdější.

Tato úprava tak sebou přináší automaticky sankci neúčinnosti smlouvy v případě nezveřejnění a je tak značnou motivací pro strany smlouvy, aby byla smlouva zveřejněna. To vše s minimálními náklady, respektive zdarma. Za této situace pak není nutné ještě řešit sankční mechanismus ve správní rovině. Osud tomuto návrhu zákona nakonec příliš nepřál. Předmětný sněmovní tisk nakonec dokázal přejít pouze přes první čtení v Poslanecké sněmovně. Načež se předkládaná úprava zasekla při projednávání ve výborech. Ústavně právní výbor i výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj přerušily jeho projednávání bez nějakého meritorního výsledku. K výše uvedenému jistě přispělo i negativní stanovisko vlády k tomuto návrhu. Následně došlo k rozpuštění⁷⁰ Poslanecké sněmovny a tím zároveň i k obraznému pohřbení tohoto návrhu zákona.⁷¹

Novým návrhem na zakotvení institutu registru smluv, který se ocitl v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, je současný návrh zákona o registru smluv skupiny poslanců ze dne 2. prosince 2013, jehož znění bylo výrazně inspirováno slovenskou právní úpravou.⁷² Návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk číslo 42. Přes širokou podporu napříč politickým spektrem, kdy návrh zákona podpořilo 78 poslanců z různých politických stran, má prozatím stejný osud jako návrh předcházející. Po půl roce projednávání se návrh zatím dostal opět pouze k limitu překročení prvního čtení a v současné chvíli se znovu tento institut nachází ve výborech sněmovny, které však jeho projednávání zatím nedokončily. Tato časová náročnost je tak ve značném rozporu se slovenskou zkušeností, kde dokázali tamější zákonodárci obdobnou materii přijmout během tří měsíců. K předmětnému zákonu se opětovně spíše negativně postavila i vláda, když ve stanovisku k němu uvedla řadu námitek. Stanovisko vlády předně namítá samotnou sankci neplatnosti smlouvy v případě jejího nezveřejnění, která je však základním principem zákona. Vláda mimo jiné argumentuje,

⁷⁰ na základě čl. 35, odstavec 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁷¹ k tomu blíže § 121 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

⁷² zákonem č. 211/2000 Z.z., o slobodném prístupe k infomáciám

že by to vedlo ke značné právní nejistotě. Zároveň nabízí jako alternativu řešení pomocí institut správního deliktu.

Tuto námitku je třeba dle mého přesvědčení rázně odmítnout, neboť jde zcela proti duchu předkládané úpravy. Navíc považuji vládou navrhované řešení jako krok zpět až možnou cestu do pekel. Je třeba si uvědomit, že následky takové úpravy by byly především značnou administrativní a finanční zátěží pro příslušné správní orgány. Veřejnoprávní sankce by podléhala správnímu řízení dle Správního řádu. Nelze samozřejmě opomenout ani případné následné zatížení správního soudnictví. Pouze spekulovat můžeme nad tím, jak by vypadala samotná kontrola a vynucování těchto sankcí. Budoucí kontrola by se tak mohla pohybovat na škále od značně povrchní až po výkon šikanózní. Tato představa se mi zdá proto nešťastná a do jisté míry i nerealistická. Oproti tomu je třeba si postavit navrhovanou úpravu v zákoně o registru smluv, která naopak stojí na principu sankce neplatnosti smlouvy, pokud nebude zveřejněna. Tato úprava zakládá automatický kontrolní mechanismus, který je poskytován zcela zdarma. Navíc strany smlouvy motivuje k tomu, aby samy dbaly na zveřejnění uzavřené smlouvy, jelikož na tom budou mít právní zájem. Oproti vládou navrhovanému řešení lze hovořit o geniální právní úpravě.

Nejedná se ani o nějaké experimentální řešení, ale institut již vyzkoušený za hranicemi a není tedy vážnějších obav, že by tento institut nemohl fungovat i v České republice. Ze zahraniční, především slovenské zkušenosti tak už víme, že nedošlo k nepřiměřenému nárůstu byrokracie, právní jistota se tam také neotřásá, zrušených smluv v důsledku jejich nezveřejnění je doposud minimum. Slovenská ex-premiérka paní Iveta Radičová v souvislosti s přijetím obdobné právní úpravy na Slovensku hovoří o úsporách ve veřejných rozpočtech ve výši 20% až 30%.⁷³ Ředitel Transparency International SK pan Gabriel Šípoš konstatuje: „..., že po zavedení institutu povinného zveřejňování smluv došlo na Slovensku ke zvýšení podílu veřejných zakázek zadávaných v otevřených výběrových řízeních cca o 20% a zároveň došlo i k významnému navýšení počtu uchazečů o veřejnou zakázku.“

Další námitka ze stanoviska vlády míří na vymezení okruhu povinných subjektů, které by měly povinnost zveřejňovat uzavírané smlouvy. Má ho za nejasný s potenciálem činit výkladové obtíže. S tímto názorem však nemohu souhlasit, neboť

⁷³ <http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/radicova-registr-smluv-na-slovensku-snil-naroky-na-rozpocet-90680.html>

výčet lze mít dle mého názoru za jednoznačný, taxativně daný a všechny čtyři kategorie povinných subjektů lze mít za jasně definované. Jako značně formální a trochu úsměvnou námitku lze ve stanovisku vlády k návrhu zákona o registru smluv vnímat její připomínku ke skutečnosti, že je návrh zákona předkládán s variantními způsoby řešení. Ano, návrh je koncipován ve dvou variantách, což ale umožňuje § 42 odstavce 3 Legislativních pravidel vlády.⁷⁴

Pokud bychom hledali negativní rysy předkládaného návrhu a opomenuli bychom přitom tradiční námitky odpůrců tohoto institutu, mezi něž můžeme řadit možnou finanční nákladnost či zvýšení administrativní zátěže pro obce, lze tomuto návrhu jistě vytknout existenci výjimek v § 3 odstavci 2. Obecně lze konstatovat, že výjimky z obecných pravidel nejsou ničím, co bychom měli zrovna kvitovat. Cílem by mělo být spíše se jich vyvarovat, neboť mohou generovat vznik tlaků z různých zájmových skupin. V předkládaném návrhu navíc můžeme vidět i výjimky značně kazuistické jako například vyjmutí smlouvy o pronájmu hrobového místa či postrádající racionality jako u výjimky u smluv týkajících se zpravodajských služeb, které jsou však již řešeny úpravou v Zákoně o svobodném přístupu k informacím pomocí institutu utajované informace. Zde je na místě poznamenat, že předmětným návrhem se nijak nemění rozsah poskytovaných informací, a to s ohledem na znění § 3 odstavce 1, který zní: *“ Informace ve smlouvě uveřejňované v Registru smluv podle tohoto zákona, která se podle zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytuje, se neuveřejňuje. “*

Návrh zákona o registru smluv, respektive zákon o Registru smluv a o změně zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, se mi jeví jako jednoduchý nástroj ke zlepšení komfortu občanské společnosti k přístupu k informacím, které má stát ve svém držení. Především sankce neúčinnosti jako základní stavební kámen zákona lze mít svým způsobem za geniální a zároveň automatický kontrolní mechanismus, který navíc nic nestojí. Závěrem lze tak jen popřát tomuto návrhu šťastnější osud v legislativním procesu, než se dostalo jeho předchůdci.

Nad rámec výše uvedeného si dovoluji udělat malý exkurz do Velké Británie⁷⁵ a pouze okrajově upozornit na zdejší vývoj v oblasti zveřejňování informací, který by

⁷⁴ dostupná např. na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

⁷⁵ blíže k tématu Lauder, Silvie: Prozradte nám všechno, Respekt 14, 2014, s. 36-37 nebo www.data.gov.uk

nám mohl být v ideálním případě inspirací i pro naši budoucnost. Tamější vláda se v nedávné době rozhodla vyvěsit na jeden ústřední web prakticky všechna data, kterými nakládají tamní státní a veřejné instituce. Revoluce v uvolňování informací v Británii odstartovalo spuštění webu pod jménem Data.gov.uk, kde jsou umístovány velké objemy dat všeho druhu. Ne bez zajímavosti je fakt, že se na jeho tvorbě podílel původní profesí právník pan Richard Stirling, nyní vedoucí představitel neziskové společnosti Open Data Institute. Zkušenost z Velké Británie ukazuje, že otevřené sdílení velkého množství dat, kterými disponuje veřejná správa, není nijak zvlášť finančně náročné a zároveň může být i ekonomicky výhodné, což může být jistě silný argument pro zvažování započetí obdobného procesu i v České republice. Na ostrovech vzniklo již několik studií, které prokazují ekonomické přínosy tohoto kroku. Předně jde o dopady, kdy se podaří peníze ušetřit, ale vznikají i nová odvětví.

Zejména jde o vývoj různých aplikací, které využívají množství zveřejněných dat a v konečném důsledku vznikají i nová pracovní místa. Dle samotných autorů projektu se stal úspěšný především proto, že přináší ekonomický přínos celé společnosti, což přesvědčilo pochybovače. A nepochybně také proto, že v jeho počátku si projekt vzali za svůj i nejvyšší představitelé země v počátku premiér Gordon Brown, později převzal záštitu David Cameron. V této souvislosti lze jistě i u nás uvažovat o rozšíření rozsahu povinně zveřejňovaných informací ze strany povinných subjektů, které však budou při současném stavu umístěny značně roztráštěně. Na závěr k tomuto tématu lze tedy spíše doporučit jako vhodnější cestu dobrovolné zveřejňování velkého množství informací na jednom místě po britském vzoru.

3.4 Prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím

Na úvod této podkapitoly je třeba stroze konstatovat, že na území České republiky v současné době není instituce, která by odpovídala za prosazování práva na informace. V našem právním řádu tedy zatím nenalezneme informačního komisaře, informačního ombudsmana či jinou obdobnou instituci. Ve veřejném prostoru se však o zavedení takovéto instituce již nějakou dobu debatuje. Analýza účinnosti zákona

o svobodném přístupu k informacím z roku 2011 z dílny Mgr. Oldřicha Kužílka zavedení prosazovací instituce v obecné rovině doporučila mimo jiné i s ohledem na vývoj v zahraničí, ale nespécifikovala její konkrétní organizační podobu. Ve zmíněné analýze se vyjma řešení nulového, tedy zachování současného stavu, hovoří o třech variantách zakotvení.

První varianta hovoří o vzniku zcela nového úřadu, Úřad pro ochranu informačních svobod. Pozitivem tohoto řešení je jistě jeho případná zastřešující a sjednocující funkce. Navíc se jedná o evropský trend v novějších a moderních úpravách. Jako evidentní nevýhodu lze vnímat skutečnost, že bude vznikat nový úřad, což může být částí veřejnosti vnímáno negativně jako další bujení byrokratického aparátu. Ostatně tak to hodnotím i já ze svého úhlu pohledu.

Jako alternativní řešení je v analýze předkládána druhá varianta zavedení tohoto institutu do našeho právního prostředí a to ve formě rozšíření již existujícího úřadu na ochranu osobních údajů na Úřad pro ochranu osobních údajů a informačních svobod. I když se v analýze uvádí mezi výhodami tohoto řešení skutečnost, že nevznikne nový úřad, tak logické uvažování nás musí přivést k závěru, že tomu tak úplně není, respektive nebude. Jedná se spíše o formální konstatování, neboť aby byla nová část stávajícího úřadu akceschopná, bude třeba ji personálně posílit, což bude mít v konečném důsledku obdobné dopady jako zřízení zcela nového úřadu, proto se mi tato varianta osobně jeví jako nevhodná. Jako třetí varianta je předkládána možnost využití zástupce ombudsmana pro informační svobody. Mezi pozitiva tohoto řešení je opět uváděno i jeho obdoba v zahraničních úpravách a skutečnost, že nevznikne nový úřad. Avšak i zde musíme brát druhou uvedenou výhodu s rezervou. Pracovní skupina, která se podílela na vytvoření předmětné analýzy, nakonec nedospěla k jednoznačné shodě jak vůbec organizačně řešit zakotvení této instituce, proto nyní odhlédněme i od uvažovaných pravomocí a vraťme se k účelu vypracování analýzy.

Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím měla mimo jiné přispět k zrychlení poskytování informací a zabránění obstrukcím především ze strany povinných subjektů, které se v průběhu času vyskytly v aplikační praxi. K tomu měla přinést nástroje, jak dosáhnout většího komfortu pro veřejnost. Jedním z těchto řešení je jistě i zastřešující prosazovací instituce pro agendu svobodného přístupu k informacím. Avšak zde je na místě poznamenat, že se prozatím nepodařil najít společný konsensus

všech zainteresovaných stran na její podobě. Z tohoto důvodu by se dle mého soudu měla problematika nyní řešit alespoň dílčími opatřeními jako pro příklad zavedením institutu informačního příkazu, a to alespoň do doby, než se podaří nalézt vyhovující systémové řešení. Je zde totiž předpoklad, že tento nový institut inkorporovaný do Zákona o svobodném přístupu k informacím by mohl přispět k odstranění excesů některých povinných subjektů při poskytování informací. Především pokud jde o tzv. administrativně obstrukční ping-pong, který spočívá v opakovaném nerespektování právního názoru odvolacího orgánu povinným subjektem, což v konečném důsledku může vést až absurdnímu zacyklení.

Alespoň tento institut navrhovalo i Ministerstvo vnitra ve svém návrhu na změnu Zákona o svobodném přístupu k informacím v § 17 odstavci 3. Nově by tedy při zrušení rozhodnutí o odmítnutí žádosti a za situace, pokud by tu nebyl žádný zákonný důvod pro odepření informace, měl nadřízený správní orgán možnost, respektive povinnost, buď informaci sám poskytnout, nebo nařídit její poskytnutí povinnému subjektu. Nově by tedy řízení mohlo končit vydáním informačního příkazu, který by měl charakter vykonatelného exekučního titulu. Jde tak vlastně o obdobu informačního příkazu soudu zakotveného již dnes v Zákoně o svobodném přístupu k informacím v podobě § 16 odstavci 4.

Toto dílčí opatření by tak jistě mohlo přispět ke zrychlení poskytování informací a zvýšení komfortu žadatelů. Dle mého mínění je však pro jeho plné naplnění a využití nutným předpokladem určitý stupeň erudice a ochota ze strany nadřízených správních orgánů. Určitě by se tedy nejednalo o vše řešící opatření. Výše uvedené obstrukce by se mohly i nadále vyskytovat ve zvýšené míře především u rozkladů dle Správního řádu⁷⁶ či u odvolacího řízení, kde o něm rozhoduje osoba stojící v čele povinného subjektu.⁷⁷ K tomuto možnému vývoji mě vede zejména skutečnost, že v těchto případech nemá odvolání devolutivní účinek⁷⁸. Rozhodování o podaném odvolání tak zůstává de facto u stejného povinného subjektu. Vzhledem k tomu, že nejde vyloučit ani pokračování excesů u nadřízených správních orgánů, u nichž je devolutivní účinek zachován.

Jeví se proto jako vhodné zejména pro tyto případy uvažovat o ještě nějaké jiné formě vyztužení tohoto institutu pro výše nastíněné možné problémy při jeho budoucí

⁷⁶ viz § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷⁷ viz § 20 odstavec 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁷⁸ k pojmu blíže Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 405

aplikaci. Nabízí se zavedení sankcí pro povinné subjekty a zvýšení osobní odpovědnosti zaměstnanců odpovědných za tuto agendu, což bude předmětem následující podkapitoly. Dále by bylo možné uvažovat o využití institutu veřejného ochránce práv s tím, že by došlo k rozšíření jeho oprávnění o nové pravomoci. Tím by se zároveň mohlo posílit i jeho postavení v našem právním řádu, které je někdy popisováno jako slabé. V rámci veřejného zájmu⁷⁹ na efektivním a rychlém poskytování informací by tak mohl být veřejný ochránce práv oprávněn vstupovat na základě podnětu žadatele do řízení o poskytnutí informace, a to minimálně v těch případech, kdy odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí poskytnutí žádané informace nemá devolutivní účinek. Veřejný ochránce práv by tu tak mohl hrát roli nezávislého třetího mezi povinným subjektem a žadatelem, ještě před zahájením případného soudního sporu ve správním soudnictví s tím, že by mu bylo dáno do vínku i zvláštní oprávnění k poskytnutí požadované informace či přikázání povinnému subjektu ji vydat, pokud tomu nebude bránit žádný zákonný důvod.

I když by zřejmě jeden prosazovací úřad byl asi nejvhodnějším, systémově nejčistším a komplexním řešením, pokud bychom tedy odhlédli od navýšení byrokratického aparátu, zejména s ohledem na jeho sjednocující a zastřešující charakter jak v rozhodovací praxi, metodické pomoci správním úřadům i dozorujících funkcích. Tak za stavu, kdy není celospolečenská shoda na jeho zřízení ani o rozsahu jeho pravomocí, se jeví výše uvedené dílčí řešení jako vhodné minimálně na přechodnou dobu. Pokud by se v průběhu času předmětné řešení ukázalo jako nevyhovující či nedostatečné, může se debata o novém institucionálním řešení dané problematiky opět vrátit na pořad dne.

3.5 Další možné dílčí změny

Mezi další dílčí změny Zákona o svobodném přístupu k informacím předně s ohledem na požadavek zrychlení poskytování informací a zlepšení jeho účinnosti lze jistě uvažovat o zavedení sankcí především pro povinné subjekty, konkrétní úřední osoby, a případně i pro případy šikanózního výkonu práva ze strany některých

⁷⁹ k tomu srovnej § 1 odstavec 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

žadatelů.⁸⁰ Zde je na místě předně konstatovat, že náš informační zákon v tomto směru neobstojí se zahraničními právními úpravami⁸¹, a je to jedna ze zásadních vad, která je tomuto právnímu předpisu vytýkána. Absence sankčního mechanismu za porušování povinností ukládaných zákonem povinným subjektům je tak jedním z vážných nedostatků, který přispívá k tomu, že norma je méně efektivní a účinná, než by mohla být při jejich zavedení.

Prvním krokem by tak mělo být alespoň stanovení sankčního mechanismu za neplnění povinností ze strany povinných subjektů vyplývajících z informačního zákona jako je zveřejňovat informace v zákonem stanoveném rozsahu, způsobu a termínech. Výše sankce by samozřejmě měla především splňovat požadavek motivace pro povinné subjekty, aby se chovaly řádně a snažily se tak udělení sankce primárně vyhnout.⁸² Udělení sankce by při současné absenci zastřešujícího prosazovacího orgánu mělo být ponecháno na nadřízených správních orgánech, které by mohly konat jak z úřední povinnosti, tak na návrh. A to s již v předcházející kapitole uvedenou odchylkou v případech, kdy by měl rozhodovat subjekt nenadaný devolutivním účinkem.

Pokud jde o zavedení sankcí pro případy šikanózního výkonu práva ze strany žadatelů, tak zde je na místě určitá míra obezřetnosti. Po tomto opatření logicky volají zejména samy povinné subjekty. Dle mého názoru je však na místě značná opatrnost při zavádění tohoto institutu, neboť se lze důvodně domnívat, že by mohl být následně v aplikační praxi zneužit k obstrukcím ze strany povinných subjektů. Případnou brzdou takovéto sankce by mohla být podmínka její platnosti, která by spočívala ve shodě jak povinného subjektu, tak jeho nadřízeného správního orgánu. Osobně bych však nechal otevřenou i variantu, která by tento postih nezakotvovala. Povinným subjektům by stále zůstala v rukou možnost požadavku úhrady mimořádných nákladů. K tomu by bylo vhodné přidat i možnost odkázat na již zveřejněnou informaci pomocí hypertextového odkazu v případě elektronické žádosti, což již učinilo v § 6 i Ministerstvo vnitra ve svém návrhu změny Zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě zavedení takovéto sankce by bylo třeba zároveň dbát zvýšení ochrany žadatele před zneužitím tohoto institutu. Zde by se opět mohlo využít posílení institutu veřejného ochránce práv

⁸⁰ k tomu § 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

⁸¹ k tomu více KUŽÍLEK, O.: Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, analytický podklad pro Ministerstvo vnitra, 31. 8. 2011, s. 52 a násl.

⁸² k tomu srovnej např. systém sankcí v § 44 a násl. zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů či úpravu § 24 zákona č. 9/2010 Z.z., o sťažnostiach

a ve veřejném zájmu rozšířit jeho zvláštní oprávnění o možnost přezkumu takto ukládaných sankcí.

Dalším krokem k posílení účinnosti Zákona o svobodném přístupu k informacím by mohlo být dle mého mínění i posílení osobní odpovědnosti úředníků, kteří mají danou agendu na starosti. V souvislosti s touto problematikou se zdá být vhodné uvažovat i o rozšíření povinně zveřejňovaných informací, kdy by povinné subjekty musely nově zveřejňovat i odpovědnou osobu za vyřizování agendy a plnění povinností spojené se Zákonem o svobodném přístupu k informacím. Toto novum navrhuji zařadit například do § 5 odstavec 1, písmeno b) in fine Zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve spojení se zavedením sankcí pro povinné subjekty za porušování zákonných povinností bychom pak mohli uvažovat i o postihu pro tyto odpovědné osoby v podobě náhrady škody dle pracovně právních předpisů.⁸³ V případě neplnění povinností či nezákonného postupu odpovědného úředníka by pak mohla přijít na řadu i sankce výpovědi z pracovně právního poměru.⁸⁴ Problém by mohl v aplikační praxi nastat z toho důvodu, že by u výše uvedených dvou postihů musel jednat povinný subjekt iniciativně sám, což nelze vždy předpokládat.

Z tohoto důvodu lze uvažovat i o zavedení nových sankcí v oblasti přestupkového práva pro konkrétní odpovědné osoby, které by se řešily na základě podnětu. Mimo finanční sankce lze jistě uvažovat i o možnosti zákazu výkonu činnosti.⁸⁵

Na závěr lze doporučit i další drobnou změnu současné legislativy, která sice nesouvisí přímo se Zákonem o svobodném přístupu k informacím, ale potencionálně by mohla přispět k vyjasnění častých střetů dvou základních práv, tedy práva na přístup k informacím a práva na ochranu osobnosti. Navrhovaná novelizace by se týkala zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů. Konkrétně jeho ustanovení⁸⁶ pojednávající o požadavcích na předsedu Úřadu, které v současnosti mimo jiné vyžaduje v písmenu c) ukončení vysokoškolského vzdělání. Zde si dovoluji navrhnout pro předsedu tohoto úřadu určité zpřesnění a nově po něm vyžadovat v písmenu c) ukončené právnické vysokoškolské vzdělání, a to zejména s ohledem na

⁸³ viz § 250 a § 257 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

⁸⁴ srovnej § 52 písmeno g) a § 301 písmeno c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

⁸⁵ srovnej § 21a zákona č. 211/2000 Z.z., o slobodném prístupe k infomáciám

⁸⁶ viz § 32 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů

fakt, že střety dvou výše uvedených práv sebou nesou také požadavek na přiměřenou erudici v oblasti právní vědy. K další diskuzi můžeme ponechat, zda by se obdobné opatření nemělo týkat i inspektorů tohoto úřadu.⁸⁷

⁸⁷ k tomu srovnej § 33 a 34 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů

Závěr

Jedním z cílů této diplomové práce bylo zmapovat vývoj právní úpravy ústavně zakotveného práva na informace na území České republiky, které v průběhu trvání demokratického právního státu prodělalo řadu změn. V průměru skoro jednu novelizaci ročně. Od prvopočáteční latentní úpravy, kdy nebyla řešena zejména procesní stránka přístupu k informacím a bylo tak třeba podpůrně využívat tehdy platného Správního řádu, až po zakotvení tohoto práva do našeho právního řádu nejdříve v podobě speciálního zákona řešícího problematiku životního prostředí a poté i obecného informačního zákona. Tento zákon posléze prošel do současnosti řadou změn, které byly chronologicky zmapovány v této práci s tím, že pozornost se zaměřila na jejich dosah a historický význam.

Práce se tedy v této části zaměřila především na novelizace, které do našeho právního prostředí zavedly nejdříve nový právní pojem veřejná instituce a následně v souvislosti se vstupem České republiky do evropských struktur i na tzv. „Euronovelu“, která je dodnes nejvýznamnější provedenou novelizací informačního zákona. Zejména výše uvedený pojem veřejná instituce přinesl řadu sporů o jeho výklad. Nakonec to byla moc soudní, která v mezidobí pomohla s jeho definicí, kterou zákonodárce v době přijímání této změny opomněl. V této souvislosti se objevují názory, že by měl být tento pojem nahrazen taxativně vymezeným okruhem povinných subjektů, a to především s poukazem na jeho nejednoznačnost. Mimo jiné touto cestou postupovalo i Ministerstvo vnitra při svém posledním paragrafovém znění návrhu novely informačního zákona. Tyto úvahy však musím odmítnout s poukazem na to, že ve svém důsledku vedou k omezení okruhu povinných osob a tím i k restrikci přístupu občanů k informacím, jenž má ve svém držení veřejná správa.

V další části si diplomová práce dále kladla za cíl předložit možná řešení některých aplikačních problémů plynoucích ze současného znění Zákona o svobodném přístupu k informacím a zároveň přispět k zefektivnění a zrychlení jeho účinnosti. Pro tento účel je dle mého názoru třeba důsledně vycházet z principu publicity (otevřenosti) veřejné správy a zároveň zde respektovat i skutečnost, že žadatelé jsou často vůči významné většině povinných subjektů v postavení slabší strany. Z tohoto důvodu je tak třeba hledat taková řešení, která by tuto faktickou nerovnost vyrovnávala. Toho by měly

dosáhnout nově navrhované instituty jako zavedení informačního příkazu i do správního řízení, zavedení motivačního systému sankcí pro povinné subjekty pro neplnění jejich povinností plynoucích z informačního zákona, čímž by se informační zákon zároveň zbavil nálepky imperfektní normy. Na základě veřejného zájmu na rychlém poskytování požadovaných informací lze uvažovat i o posílení postavení role veřejného ochránce práv. Významným doplněním informačního zákona by jistě bylo i zavedení institutu registru smluv. V této souvislosti je na místě poznamenat určitý povzdech nad českým zákonodárným sborem, respektive naší politickou reprezentací. Neb legislativní proces na Slovensku trval zhruba čtyři měsíce, tak v českém prostředí v celém svém kontextu trvá již zhruba dva a půl roku. Navíc není stále jasno, zda bude vůbec legislativní proces tohoto institutu v dohledné době dokončen.

Dále je třeba uvažovat i o zvýšení odpovědnosti konkrétních úředních osob v souvislosti s agendou vyřizování žádostí o informace. V neposlední řadě je třeba apelovat a přesvědčovat představitele naší politické reprezentace o tom, že jednou z cest, jak naplnit smysl informačního zákona, je i cesta dobrovolného zveřejňování značného množství dat na jednom místě. Toto řešení má v sobě nejen určitý ekonomický potenciál, jak ukazují zkušenosti Velké Británie, která se touto cestou nedávno vydala, ale i možného snížení administrativního zatížení pro povinné subjekty. Pověstné světlo na konci tunelu spatřuji především ve skutečnosti, že některá opatření jsou dnes ve veřejném prostoru opakovaně podrobována veřejné debatě, stala se politikem a i zájem veřejnosti o ně se mi v poslední době zdá značný. Lze tedy očekávat, že téma práva na informace a snahy o jeho zefektivnění, neskončí jen tak v zapomnění.

Seznam zkratk:

1. Listina – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
2. Nový občanský zákoník, zákon číslo 89/2012 Sb., občanský zákoník
3. Občanský soudní řád, zákon číslo 99/1963 Sb., občanský soudní řád
4. Občanský zákoník, zákon číslo 40/1964 Sb., občanský zákoník
5. Obecní zřízení – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
6. Obchodní zákoník – zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
7. Směrnice 2003/98/ES - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru
8. Soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
9. Správní řád – zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
10. Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 61/2006 Sb. či Euronovela - zákon 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), ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 101/2000 Sb. - zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
13. Zákon o svobodném přístupu k informacím – zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Použitá literatura:

Učebnice a monografie:

1. Boguszak, J.- Čapek, J. – Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004. 348 s.
2. Cejpek, J.: *Informace, komunikace, myšlení: Úvod do informační vědy*. 2. přepr. vyd. Praha: Karolinum, 2005. 233 s.
3. Furek, A.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím, komentář*. Praha: Linde Praha a.s., 2010. 671 s.
4. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
5. Klíma, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1095-1121
6. Kolman, P.: *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s.
7. Korbel, F.: *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. 424 s
8. Korbel, F. a kol.: *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím: Zákon o právu na informace o životním prostředí: Komentář*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. 410 s.
9. Kužílek, O., Žantovský, M.: *Svoboda informací: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde Praha, a.s., 2002. 182 s.
10. Pavlíček, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, část 2*. 1. vyd. Praha: Linde, 2004. 241 s.
11. Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

Judikatura:

1. Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96
2. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97
3. Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12.2002, sp. zn. III. ÚS 156/2002
4. Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97
5. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02
6. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03
7. Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06
8. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09
9. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. 7 A 118/2002
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. A 2/2003
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. 6 As 40/2004
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. 5 As 28/2007
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. 8 As 34/2005
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 8 As 57/2006
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, sp. zn. 1 As 17/2008
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 57/2010
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, sp. zn. 1 As 114/2011

Soudní rozhodnutí, u kterých není uvedeno, kde byla publikována, jsou dostupná z URL: <http://www.nssoud.cz> a <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

Články z odborných časopisů:

1. Elger, Martin: *Malá revoluce v okruhu povinných subjektů?*, dostupný na <http://old.otevrete.cz/infoliga.php?akce=clanek&id=187>
2. Korbel, František.: *K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím*, Správní právo 4-5/2013, s. 236-295
3. Korbel, František: *Ústavní soud umožnil poskytování nepravomocných rozsudků*, 19. 5. 2010, Bulletin advokacie, 5/2010, s. 15-19
4. Kužílek, Oldřich: *Škála povinně zveřejňovaných informací je široká*, Moderní obec, 2008, s. 18-19
5. Lauder, Silvie: *Prozrad'te nám všechno*, Respekt 14, 2014, s. 36 -37

Ostatní zdroje:

www.wikipedie.cz

portal.gov.cz

www.senat.cz

www.psp.cz

www.justice.cz

www.vlada.cz

www.praha11.cz

www.ochrance.cz

www.data.gov.uk

www.uoou.cz

Elektronický právní systém ASPI

www.otevrete.cz

Shrnutí

Úvodní pasáž předkládané diplomové práce pojednává o obecných termínech, které jsou následně podrobněji rozvedeny. Čtenáři přináší určitý vhled do projednávané problematiky. Dále se zde hovoří o legislativní úpravě popisované problematiky a to od úrovně mezinárodní přes ústavní až po zákonnou. Zároveň v základním obrysu nastiňuje historický vývoj práva na informace, předně jeho zrod na území České republiky a jeho konečnou konkretizaci v obecném zákoně. Nastíněny jsou zde i zajímavé skutečnosti při jejich procesu přijímání.

Ve druhé části diplomové práce se autor zaměřuje na legislativní vývoj Zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento vývoj je popsán chronologicky od nejstarších změn informačního zákona po ty nejstarší. Nejvýznamnějším změnám zákona je věnován tomu odpovídající rozsah. Méně významným změnám, které mají spíše legislativně technický charakter, je oproti tomu věnována marginální část této kapitoly. Celou touto částí diplomové práce se také prolíná judikatura správních soudů a soudu ústavního, která v průběhu času velkou měrou přispěla k upřesnění výkladu informačního zákona v České republice a pomohla definovat některé pojmy, u kterých zákonodárce opomněl stanovit legislativní definici.

Závěrečná kapitola věnována ve své větší části úvahám *de lege ferenda* a hodnocení předkládaných nejvýznamnějších návrhů zákonů, které mají ambici ovlivnit legální zakotvení přístupu k právu na informace. Dále tato kapitola pojednává o základních principech, na kterých by měla být dle přesvědčení autora případná nová úprava postavena. Zároveň se zde hovoří o některých problémech aplikační praxe, a to včetně popisu některých excesů povinných subjektů. V závěru autor přispívá do veřejné debaty k případné novelizaci Zákona o svobodném přístupu k informacím a předkládá zde celou řadu opatření, která by měla přispět především ke zrychlení přístupu k informacím a zvýšení účinnosti informačního zákona. Z nich je možné zmínit zavedení institutu informačního příkazu i pro správní řízení, zavedení systému sankcí pro povinné subjekty, zvýšení konkrétní odpovědnosti pro úřední osoby či posílení postavení veřejného ochránce práv.

Abstract

Introductory passage of the thesis deals with the general terms, which are then examined in more detail. The thesis provides the reader with some insight into this issue. Next it goes on to talk about the legislative regulation and discusses issues namely from the international level through to the constitutional and the legal. With all the basic contour outlines and the historical development of the right to information. Firstly from its conception in the Czech Republic and the final specification of the general law. Some interesting facts in connection with the legislative process are also outlined here.

In the second part of the thesis, the author focuses on the legislative development of the Freedom of information act. This development is described chronologically from the earliest changes of the information act to the latest. This chapter is in large part devoted to significant amendments to the act. In contrast less significant changes to the act that have a rather legislatively technical character, and are devoted to a marginal part of this chapter. The whole of this part of the thesis also mingles jurisprudence of administrative courts and the Constitutional court, which over time contributed greatly to clarify the interpretation of the information act in the Czech Republic, and helped define some terms, for which the legislator has failed to determine a legislative definition.

The final chapter is devoted in its greater part to the considerations *de lege ferenda* and analysis of the most important draft bills which are submitted, and they have also the ambition to influence the legislative regulation of access to the right to information. Next this chapter discusses the basic principles to which, according to the opinion of the author, any new legislative regulation should be built. Withal there is talk about some problems of application in practice including a description of some of the excesses of obliged entities. At the end the author contributes to the public debate on the possible amendment of the Freedom of information act and presents here a series of possible solutions, which should contribute mainly to speeding up access to information, and increase the effectiveness of information act. The possible solutions are for example information command also in administrative proceedings, system of sanctions for obliged entities, increase the specific responsibilities for person in authority and increase the competences of the ombudsman.

Právo na informace

The right to information

klíčová slova:

nová právní úprava – new legislation

právo na informace - the right to information

správní právo – administrative law