

**UNIVERZITA KARLOVA**  
**Právnická fakulta**

**Mgr. Šárka Žižková**

**Povinné subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb.**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: JUDr. Ivana Millerová, Dr., Ph.D.

Tematický okruh: Správní právo a správní věda

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 6. prosince 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 200 642 znaků včetně mezer.

Mgr. Šárka Žížková

V Praze dne 6. prosince 2019

## **Poděkování**

Touto cestou bych ráda poděkovala vedoucí mé rigorózní práce JUDr. Ivaně Millerové, Dr., Ph.D. za cenné rady a připomínky, které mi poskytla v průběhu zpracování práce.

## Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Informace</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Historie</b> .....	<b>6</b>
2.1. Mezinárodní kontext práva na informace .....	7
<b>3. Ústavněprávní vymezení práva na informace</b> .....	<b>12</b>
3.1. Listina základních práv a svobod .....	12
3.2. Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.....	14
<b>4. Informační zákon</b> .....	<b>17</b>
4.1. Poskytování informací .....	18
4.2. Zákonné důvody omezení práva na informace.....	21
4.3. Žádost o poskytnutí informace .....	23
4.4. Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace.....	24
4.5. Odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí.....	26
4.6. Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace.....	26
4.7. Hrazení nákladů .....	27
4.8. Výroční zpráva .....	28
<b>5. Povinné subjekty</b> .....	<b>29</b>
5.1. Subjekty úplné informační povinnosti vs. subjekty částečné informační povinnosti.....	31
5.2. Povinné subjekty dle zvláštních zákonů .....	35
5.3. Vymezení povinných subjektů dle předpisů evropského práva .....	37
<b>6. Státní orgány</b> .....	<b>40</b>
6.1. Ústavně zakotvené orgány státu .....	41
6.2. Státní orgány dle kompetenčního zákona a zvláštních zákonů .....	43
6.3. Servisní organizace.....	45
<b>7. Územní samosprávné celky a jejich orgány</b> .....	<b>48</b>
7.1. Působnost, v níž územní samosprávné celky poskytují informace .....	50
<b>8. Veřejné instituce</b> .....	<b>54</b>
8.1. Pojmové znaky veřejné instituce .....	57
8.2. Další judikatorní vývoj .....	59
8.3. Návrhy legislativních změn .....	63
8.4. Shrnutí k veřejným institucím .....	67
<b>9. Subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy</b> .....	<b>69</b>
<b>10. Nadřízený správní orgán</b> .....	<b>72</b>

10.1. Nadřízený správní orgán nadřízeného správního orgánu .....	75
<b>11. Aplikační problémy .....</b>	<b>77</b>
11.1. Obstrukce a zneužití práva na informace .....	77
11.2. Právo na informace vs. povinnost součinnosti .....	81
<b>12. Závěr.....</b>	<b>85</b>
Seznam vybraných zkratk.....	87
Seznam použitých zdrojů .....	88
Povinné subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb. (Abstrakt) .....	97
Persons Subject to Duty under Act. No. 106/1999 Coll.(Abstract) .....	99

# Úvod

„Bez potřebného množství vědomostí člověk dost dobře nemůže přemýšlet, protože nemá o čem a novou informaci nemá kam zařadit a s čím srovnávat.“<sup>1</sup> Chuť po informacích je jednou ze základních lidských potřeb člověka, přičemž v průběhu času se tato chuť transformovala mimo jiné do práva na informace, které je v moderní společnosti ve většině právních systémů světa zakotveno jako jedno ze základní lidských práv.

Problematika práva na informace mě dlouhodobě zajímá a považuji tuto právní úpravu za velice poutavou. Jde o oblast, která není nikterak ustálená, a s postupem času se vlivem nejen bohaté judikatury stále vyvíjí.

Při volbě tématu mé rigorózní práce jsem nepochybovala o tom, že se bude dotýkat práva na informace. Při své práci na Ministerstvu financí i Ministerstvu obrany jsem se mnohokrát této dynamické právní oblasti věnovala, přičemž do styku jsem přišla jak s vyřizováním žádostí o poskytování informací, tak s rozhodováním rozkladových komisí, potažmo nadřízeného správního orgánu, resp. ministra, o rozkladech podaných proti rozhodnutím o odmítnutí, popř. částečném odmítnutí poskytnutí informace, i se soudními spory, týkajícími se odmítnutých žádostí o poskytnutí informace. Z mé praxe mě nejvíce zaujal výklad neurčitého právního pojmu „veřejné instituce“, který je dle mého názoru dosud velmi těžce uchopitelný, a z tohoto důvodu je rovněž častým terčem legislativních návrhů změn informačního zákona.

S ohledem na to, že „veřejné instituce“ nejsou jediným povinným subjektem dle informačního zákona, rozhodla jsem se ve své rigorózní práci podat komplexní přehled o subjektech podléhajících informační povinnosti jednak dle informačního zákona<sup>2</sup>, ale také pro dokreslení a srovnání i zákona o právu na informace o životním prostředí<sup>3</sup>. Rovněž si kladu za cíl poskytnout k jednotlivým okruhům povinných subjektů přehled soudních rozhodnutí, které v mnohém tutu strukturu dokreslují.

---

<sup>1</sup> PÍŤHA, Petr. *Přepis přednášky „Velká iluze českého školství“*, přednesené 2. dubna 2008 na zahájení Pedagogických dnů na Univerzitě Hradec Králové“ [online]. [cit. 2019-02-04]. Dostupné z: <http://www.azcitaty.cz/petr-pitha/6372/>

<sup>2</sup> zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“)

<sup>3</sup> zákon č. 123/1998 Sb., Zákon o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“)

V závěru mé práce se pokusím rozebrat problematiku obstrukčního jednání jak ze strany povinných subjektů, tak ze strany žadatelů. Plánuji se věnovat i srovnání možnosti povinných subjektů aktivně žádat o informace dle informačního zákona s obecnou součinností státních orgánů.

Ke zpracování tématu jsem zvolila doktrinální přístup, přičemž nedochází k posuzování matérie v kontextu s jiným vědním oborem, ale pouze jako samostatného systému právní vědy. Téma mám v úmyslu zpracovat za pomoci analytické, normativní a komparativní metody, kdy je mým záměrem prostudovat normativní texty, judikatorní rozhodnutí, odbornou literaturu, ale i návrhy právních předpisů, dotýkajících se tématu, a z těchto poznatků provádět zobecňující závěry. Na základě takto získaných poznatků dále zamýšlím analytickou metodou zhodnotit právní úpravu a judikatorní tendence, které ke dni odevzdání práce, charakterizují problematiku povinných subjektů dle informačního zákona, a zároveň poskytnout k nejpalcivější oblasti vlastní hodnocení, případně navrhnout optimální řešení takto nastíněných problémů.

# 1. Informace

Jelikož se ve své práci zabývám právem na informace, dovoluji si na tomto místě definovat pojem „informace“. Sám informační zákon chápe informaci jako: „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“<sup>4</sup> Definice pojmu „informace“ byla do informačního zákona vložena zákonem č. 61/2006 Sb.<sup>5</sup> V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb.<sup>6</sup> se uvádí, že definice pojmu informace se do informačního zákona zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu "dokument" obsaženého v čl. 2 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES<sup>7</sup>, dle kterého se „dokumentem rozumí:

a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka);

b) jakákoli část takového obsahu.“

Z uvedeného lze tedy vyvodit, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby "informace" v pojetí informačního zákona byla totožná s pojmem "dokument" v transponované směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES.<sup>8</sup>

V tomto ohledu považuji za přínosné pro srovnání zmínit definici „*utajované informace*“ a „*utajovaného dokumentu*“, která je zahrnuta do návrhu změny zákona o ochraně utajovaných informací<sup>9</sup>, který předložil vládě Národní bezpečnostní úřad<sup>10</sup> v září 2019. Utajovanou informací se v návrhu rozumí „*informace v jakékoliv podobě, označená stupněm utajení v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací ...*“.<sup>11</sup> Pro účely srovnání s „*informací*“ dle

---

<sup>4</sup> Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informačního zákona“)

<sup>5</sup> 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 (dále jen „zákon č. 61/2006 Sb.“)

<sup>6</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., změna zákona o svobodném přístupu k informacím [online]. [cit. 2019-02-04]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2>

<sup>7</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES“)

<sup>8</sup> k tomu shodně Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu š. 61/2006 Sb., K bodu 6 (§3 odst. 3 a 4) první části

<sup>9</sup> zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“)

<sup>10</sup> Dále jen „NBÚ“

<sup>11</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní



informačního zákona si tedy vystačíme pouze s první částí definice, jelikož rozdíl je již na první pohled evidentní, a to, že informační zákon „*informaci*“ váže na nutnost zaznamenání na jakémkoliv nosiči, kdežto návrh novely zákona č. 412/2005 Sb. chápe „*utajovanou informaci*“ jako informaci v jakékoliv podobě. NBÚ se v návrhu novely zákona č. 412/2005 Sb. uchýlil dle vlastních slov k precizaci definice, jelikož se tak zohlední „*těž ústní, obrazová nebo zvuková podoba utajované informace, neboť utajovaná informace může existovat, aniž by byla zachycena na nějakém nosiči.*“<sup>12</sup> Návrh novely zákona č. 412/2005 Sb. rovněž počítá se zavedením pojmu „*utajovaný dokument*“, který zákonnou úpravou definován doposud není, ale praxe a prováděcí předpisy s tímto pojmem běžně operují. „*Utajovým dokumentem*“ je tak dle návrhu novely zákona č. 412/2005 Sb.: „*záznam utajované informace bez ohledu na jeho podobu*“. Jak je patrné, návrh novely zákona č. 412/2005 Sb. tak poskytuje jasné vodítko k rozlišení „*informace*“ jakožto obsahu a „*dokumentu*“ jakožto nosiče.

Stejně tak jako zákon o ochraně utajovaných informací považuje „*utajovanou informaci*“ za fundamentální institut, je i „*informace*“ základním institutem informačního zákona. Informace v informačním zákoně je však nedílně spjata s nosičem, na kterém je zaznamenána, avšak informace může existovat i sama o sobě, bez nutnosti zaznamenání, např. v ústní formě. Tuto skutečnost informační zákon nikterak nereflektuje. S postupem NBÚ ve směru precizace definic nelze jinak než souhlasit. Dle mého názoru je vhodné, aby i informační zákon v tomto ohledu nezůstal pozadu a ve světle původní transponované směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES rovněž postavil na rovno rozdíl mezi informací a dokumentem. Byť je zřejmé, že by se informační právo vztahovalo pouze k takto zaznamenaným informacím, a tedy pouze „*dokumentům*“.

---

způsobnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „návrh novely zákona č. 412/2005 Sb.“). Portál Aplikace ODok. [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBFXHYTS3>

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely zákona č. 412/2005 Sb.. Portál Aplikace ODok. [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBFXHYTS3>

## 2. Historie

Jak vyplývá z Ústavy,<sup>13</sup> Česká republika je parlamentní demokracií. Veškerá moc vychází z lidu, který ji vykonává prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní. Lid má plnou suverenitu, nikomu jinému tato suverenita nepřísluší, s nikým se o ni nemusí dělit.<sup>14</sup> Je zřejmé, že demokratický systém vlády odvozuje svou moc z lidu, tedy z vůle svých občanů. Prostřednictvím voleb do zastupitelských orgánů občan propůjčuje moc zvoleným představitelům. Ale jak říká anglický historik baron Acton:<sup>15</sup> „*moc korumpuje a absolutní moc korumpuje absolutně.*“ Je tedy nutné, aby společně s propůjčením moci z lidu, resp. s rozvíjením principu dobrovolného omezení moci, byl budován i vztah lidu a státu, jenž umožní efektivní uplatnění principu veřejné kontroly.

Jak uvádí Kužílek,<sup>16</sup> pro moderní demokratické společnosti je charakteristický princip informační otevřenosti, který umožňuje maximálnímu počtu občanů těžit z výsledků informační revoluce a využívat technických možností informačního věku. Je třeba, aby občané byli o všem, co se kolem nich odehrává, dobře informováni. Jedině uplatnění principu informační otevřenosti neboli principu publicity posiluje důvěru veřejnosti ve veřejnou správu, protože je třeba učinit vše k zajištění co nejúplnější dostupnosti informací v držení veřejné moci pro veřejnost. Poskytování informací a otevřenost veřejné správy je jedním z dílčích principů dobré správy a představuje zároveň pilíř tzv. evropského správního práva.<sup>17</sup>

V dnešní době je princip informační otevřenosti naprostou samozřejmostí, přičemž tomu ještě není tak dlouho, kdy byla veřejná správa ovládána principem diskrétnosti, dle kterého měl občan nárok na přístup k informaci pouze tehdy, stanovil-li tak právní předpis. V následující části mé práce alespoň zběžně nastíním historický vývoj právní úpravy informačního práva v mezinárodním kontextu.

---

<sup>13</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“)

<sup>14</sup> *Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.* [Systém ASPI] Wolters Kluwer [cit. 2019-02-04] ASPI ID LIT27700CZ.

<sup>15</sup> celým jménem John Emerich Edward Dalberg-Acton

<sup>16</sup> KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky.* Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1. s. 14.

<sup>17</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2009, č. j. 6 As 18/2009-63

## 2.1. Mezinárodní kontext práva na informace

Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před normami vnitrostátního práva, pokud jsou s nimi v rozporu.<sup>18</sup> Jak tedy plyne z Ústavy, informační povinnost není uložena pouze na základě informačního zákona, ale především mezinárodními smlouvami, které jsou přímo závazné a mají přednost před vnitrostátními předpisy.

### 2.1.1. Všeobecná deklarace lidských práv<sup>19</sup>

Pomyslnou vlajkovou loď na moři práva na informace představuje věhlasná Všeobecná deklarace lidských práv, která byla schválena Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 10. prosince 1948<sup>20</sup>. Právo na informace bylo zahrnuto v jejím čl. 19, jenž zní: *„Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmikoli prostředky a bez ohledu na hranice.“* Přestože je VDLP dokumentem právně nezávazným, tudíž nevynutitelným, je všeobecně považována za nejznámější lidskoprávní dokument na světě, jenž slouží jako zdroj inspirace pro mnohé navazující mezinárodní i národní úpravy. O její váženosti svědčí i skutečnost, že den schválení VDLP, tedy 10. prosinec, je celosvětově uznáván jako Den lidských práv.

Korbel<sup>21</sup> k dikci čl. 19 VDLP uvádí, že: *„šlo o instrumentální pojetí, v němž získání informací nebylo samostatným cílem právní úpravy, ale pouze prostředkem k dosažení jiných, důležitějších cílů, zejména realizace základních občanských svobod.“* S tímto tvrzením nelze nesouhlasit, jelikož uvedeným článkem VDLP nedošlo k zakotvení práva na informace tak, jak jej známe v aktuální podobě, jakožto práva na poskytnutí informace od určitého subjektu. Takovouto koncepci práva na informace ani s ohledem na dobu, kdy moderní pojetí lidských práv bylo ještě v plenkách, nelze od Organizace spojených národů předpokládat. Je tedy pochopitelné, že se VDLP zabývala základními lidskými právy a svobodami jedince a nikoliv konkrétními

---

<sup>18</sup> viz. čl. 10 Ústavy

<sup>19</sup> Dále jen „VDPL“

<sup>20</sup> Usnesení č. DE01/48 Valného shromáždění OSN Všeobecná deklarace lidských práv (dále jen „VDLP“)

<sup>21</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 24.

povinnostmi subjektů informace poskytovat.

### 2.1.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Ideově se VDLP stala inspirací pro následné již závazné předpisy, kterými je především Mezinárodní pakt o občanských a politických právech<sup>22</sup>, jenž byl přijat dne 19. prosince 1966 na zasedání OSN. Zajímavou skutečností je, že jménem Československé socialistické republiky byl podepsán již dne 7. října 1968, souhlas s tímto paktem však vyslovilo Federální shromáždění České socialistické republiky až dne 11. října 1975, k ratifikaci prezidentem a následnému uložení ratifikačních paktů u depozitáře OSN došlo až 23. prosince 1975, a k jeho vyhlášení až v roce 1976.<sup>23</sup> Doba osmi let od podpisu k vyhlášení svědčí i o zmíněné skutečnosti, že na našem území až do roku 1991 převládal princip diskretnosti veřejné správy, na jehož základě se poskytovaly pouze informace, jejichž poskytnutí bylo právními formami definováno pozitivně.

Ustanovení čl. 19 Paktu stejně jako VDLP pojímá právo na informace jako součást práva svobody projevu, když uvádí, že: *„každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmikoli jinými prostředky podle vlastní volby.“* Tento předpis výslovně konstatuje, že užívání těchto práv s sebou přináší zvláštní povinnosti a odpovědnost, přičemž připouští, že toto právo na svobodu projevu může podléhat určitým omezením, avšak tato omezení mohou být pouze taková, jaká stanoví zákon a jaká jsou nutná k:

- respektování práv nebo pověsti jiných,
- ochraně národní bezpečnosti,
- ochraně veřejného pořádku,
- ochraně veřejného zdraví,
- ochraně morálky.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Vyhláška Ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Pakt“)

<sup>23</sup> Česká republika ke dni svého vzniku, k 1. lednu 1993, sukcedovala do všech mezinárodních závazků České a Slovenské federativní republiky, tudíž je ode dne svého vzniku smluvní stranou Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

<sup>24</sup> Viz ustanovení čl. 19 odst. 3 Paktu

Pakt disponuje vlastním kontrolním mechanismem, kterým je Výbor pro lidská práva.<sup>25</sup> Jedná se o orgán příslušný pro posuzování dosažení úrovně při naplňování Paktu. Samotná kontrola probíhá pravidelným předkládáním zpráv smluvních států Paktu Výboru a hodnocením zpráv Výboru. K Paktu byly přijaty dva opční protokoly, přičemž první opční protokol z roku 1966<sup>26</sup> ustanovuje systém, dle kterého je Výbor příslušný k přijímání a posuzování stížností jednotlivců, kteří tvrdí, že byla porušena jejich lidská práva. Druhý opční protokol z roku 1989 zakazuje trest smrti ve všech smluvních státech. Pro Českou republiku vstoupil v platnost dnem 15. září 2004.<sup>27</sup>

### 2.1.3. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Dalším významným dokumentem, jenž našel inspiraci ve VDLP, je bezesporu i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>28</sup>, která je čelním představitelem evropské právní úpravy. I když byl původní dokument Úmluvy sjednán členy Rady Evropy již 4. listopadu 1950, Československá federativní republika k Úmluvě přistoupila až dne 21. února 1991.<sup>29</sup>

V čl. 10 odst. 1 Úmluva velmi obdobně jako Pakt upravuje právo na informace jakožto součást svobody projevu, když uvádí, že: *„Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.“* Je tedy zřejmé, že Úmluva omezuje právo na svobodu projevu oproti VDLP a Paktu o svobodné vyhledávání informací.

Stejně jako Pakt i Úmluva rovněž nepovažuje právo na informace za absolutní a upravuje omezení výkonu svobod zahrnutých pod právo na svobodu projevu z toho důvodu, že: *„zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti,*

---

<sup>25</sup> Dále jen „Výbor“

<sup>26</sup> pro Českou republiku vstoupil v platnost dnem 12. června 1991

<sup>27</sup> Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Vláda ČR. [online]. [cit. 2018-04-25]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/mezinarodni-pakt-o-obcanskyh-a-politickyh-pravech-19851>

<sup>28</sup> Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „Úmluva“)

<sup>29</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. s účinností od 18. března 1992

*ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.*<sup>30</sup>

K projednávání porušení Úmluvy byl v roce 1959 zřízen Evropský soud pro lidská práva,<sup>31</sup> jehož sídlo je ve Štrasburku. Jak shrnuje Korbel,<sup>32</sup> soud stabilně zdůrazňuje, že svoboda projevu, jež zahrnuje i právo na informace, představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti, přičemž zasahování do této svobody porušuje čl. 10 Úmluvy s výjimkou případů, kdy je to současně ospravedlněno třemi podmínkami:

1. stanovení zákonem,
2. sledování jednoho nebo několika legitimních cílů vyjmenovaných čl. 10 odst. 2 Úmluvy a
3. nezbytnost v demokratické společnosti pro jejich dosažení.

Celkově ESLP klade důraz na svobodu projevu zahrnující i právo na informace, přičemž veškeré omezení vykládá restriktivně.

#### **2.1.4. Další významné mezinárodní dokumenty**

Ačkoliv jde o dokumenty doporučující povahy, jsou právo na přístup k informacím o činnosti veřejné správy a povinnost orgánů veřejné správy poskytovat přístup k těmto informacím explicitně vyjádřeny v některých dokumentech Rady Evropy, kterými jsou např. rezoluce a doporučení Poradního shromáždění Rady Evropy č. 418/1970 ze dne 23. ledna 1970, o masmédiích a lidských právech či v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (81) 19 ze dne 25. listopadu 1981 o přístupu k informacím veřejných orgánů. Oba dokumenty obsahují následující principy:

- každá osoba má právo obdržet informace uschované státními orgány,
- informace nemají být odmítnuty, i když žadatel nemůže prokázat oprávněný zájem,
- přístup k informacím má být uplatňován na principu rovnosti,
- informace mají být poskytnuty v přiměřené lhůtě,
- příslušný orgán musí sdělit důvody odmítnutí žádosti,

---

<sup>30</sup> Viz ustanovení čl. 10 odst. 2 Úmluvy

<sup>31</sup> Dále jen „ESLP“

<sup>32</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 26.

- zamítnutí žádosti musí být přezkoumatelné.<sup>33</sup>

V kontextu mezinárodněprávní historie informační práva nelze opomenout ani Deklaraci Rady Evropy o svobodě vyjadřování a informací přijatou Výborem ministrů dne 29. dubna 1982, která však rovněž byla právně nezávazným dokumentem.

Evropská unie upravila přístup veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Komise a Rady ministrů prostřednictvím Amsterodamské smlouvy,<sup>34</sup> která do Smlouvy o založení Evropského společenství vložila nové ustanovení o přístupu k dokumentům (článek 255) a o větší otevřenosti v legislativní činnosti Rady (čl. 207 odst. 3) zvýšila transparentnost.

Listina základních práv Evropské unie<sup>35</sup> pak navázala na zmíněný čl 255. Právem na informace se zabývá ve svém čl. 41 bodě 2 písm. b), kde zakotvuje v rámci práva na dobrou správu právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, a následně pak v čl. 42, kde uvádí, že: *„každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič.“* Ačkoliv byla Listina původně nezávazným dokumentem, stala se po ratifikaci Lisabonské smlouvy<sup>36</sup> právně závaznou.

---

<sup>33</sup> Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-70

<sup>34</sup> Amsterodamská smlouva, kterou se mění Smlouva o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, byla podepsána v Amsterodamu dne 2. října 1997 a vstoupila v platnost dne 1. května 1999.

<sup>35</sup> Listina základních práv Evropské unie, deklarována 7. prosince 2000 na zasedání Evropské rady v Nice (dále jen „Listina“)

<sup>36</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (2007/C 306/01) podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu, ČR byla ratifikována 3. listopadu 2009 a účinná od 1. prosince 2009

### 3. Ústavněprávní vymezení práva na informace

#### 3.1. Listina základních práv a svobod

Budeme-li pátrat po ústavním zakotvení práva na informace, je třeba nahlédnout především do Listiny základních práv a svobod<sup>37</sup>, která byla vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady dne 16. prosince 1992. Jde o právní předpis, který se společně s dalšími ústavními zákony a vyhlášenými mezinárodními smlouvami vyznačuje nejvyšší právní silou. Listina základních práv a svobod navazuje na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech<sup>38</sup> a Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod,<sup>39</sup> jimiž je Česká republika vázána. Dle Korbela<sup>40</sup> lze právo na informace vysledovat již v samotných principech demokratického právního státu, který v souladu s právním kontextem okolního demokratického světa buduje stát na bázi společenství svobodných občanů respektujícího individuální přirozená lidská práva. Pro účely této kapitoly však budeme analyzovat pouze čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Listina základních práv a svobod, resp. její zmiňovaný čl. 17, tvoří základ ústavního informačního práva v České republice. Systematicky je čl. 17 řazen do oddílu druhého Politických práv, Hlavy druhé Listiny základních práv a svobod, která upravuje Lidská práva a základní svobody. K politickému charakteru tohoto práva se poutavě vyjádřil Ústavní soud, když ve svém usnesení<sup>41</sup> uvedl, že: *„Právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. Zaručuje je stát. Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápánou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.“*

<sup>37</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“).

<sup>38</sup> Vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

<sup>39</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. s vnitrostátní účinností od 18. března 1992 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

<sup>40</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 32.

<sup>41</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02



Považuji za nezbytné uvést, že právo na informace je právem univerzálním. Právě univerzalita toto právo odlišuje od typických politických práv jako je například volební právo či právo na přístup k veřejným funkcím, jež jsou určeny právě občanům. Právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práva svobod je tedy zaručeno všem bez rozdílu, tzn. nejen občanům v právně-politickém smyslu, ale všem fyzickým osobám včetně dětí, cizinců, příp. bezdomovcům (apatridům) a všem právnickým osobám, včetně těch zahraničních.<sup>42</sup> V této souvislosti stojí za zmínku kauza, kdy povinný subjekt dospěl k názoru, že je nutné aplikovat obecná ustanovení občanského zákoníku<sup>43</sup> a vyžádat si k jednání souhlas zákonných zástupců nezletilého žadatele, přičemž vyřízení žádosti bylo odloženo do doby, kdy bude poskytnut souhlas alespoň jednoho ze zákonných zástupců žadatele. Nadřízený orgán v rámci vyřizování stížnosti žadatele na postup při vyřizování žádosti dospěl k závěru, že fyzická osoba, která dosáhla věku blízkého 18 let, což je i věk 15 let, je schopna sama podat žádost podle informačního zákona.<sup>44</sup> Přičemž v rozhodnutí nadřízený orgán uvedl, že „*Radnici nepřísluší hodnotit rozumové schopnosti žadatele ve vztahu k obsahu požadovaných informací, docházelo by tím k nepřipustné kategorizaci žadatelů.*“<sup>45</sup> S ohledem na univerzálnost práva na informace je třeba uzavřít, že aktivní legitimace požadovat informace nemůže a nesmí být vázána na věk žadatele.

Čl. 17 Listiny základních práva a svobod je rozdělen do pěti odstavců, přičemž první odstavec<sup>46</sup> poskytuje fundamentální zakotvení práva na informace a práva na svobodu projevu. Odstavec druhý<sup>47</sup> garantuje právo na vyjádření názoru jakýmkoliv způsobem a právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace, a to bez ohledu na hranice státu. Třetí odstavec<sup>48</sup> se věnuje zákazu cenzury a čtvrtý odstavec<sup>49</sup> upravuje kdy, jak a za jakým účelem lze omezit základní práva garantovaná v prvních dvou odstavcích čl. 17 Listiny základních práva a svobod. Pátý odstavec,

---

<sup>42</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, s. 295.

<sup>43</sup> Ustanovení § 31 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění platném ke dni 29. června 2015

<sup>44</sup> GÁBOROVÁ, Jana: *AKUALIZACE: Vyjádření - poskytnutí informací - Prostějov*. Statutární město Prostějov - Prostějov [online]. [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/samosprava/transparentni-radnice/na-pravou-miru/akualizace-vyjadreni-poskytnuti-informaci.html>

<sup>45</sup> ŠVERDÍK, Michal: *Radnice musí poskytnout informace i patnáctiletému chlapci, rozhodl kraj* ze dne 20. srpna 2015 [online]. [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <https://olomouc.idnes.cz/olomouczpravy>

<sup>46</sup> Čl. 17 odst. 1 Listina základních práva a svobod: „*Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*“

<sup>47</sup> Čl. 17 odst. 2 Listina základních práva a svobod: „*Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*“

<sup>48</sup> Čl. 17 odst. 3 Listina základních práva a svobod: „*Cenzura je nepřipustná.*“

<sup>49</sup> Čl. 17 odst. 4 Listina základních práva a svobod: „*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práva a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“

jenž je pro mou práci stěžejní, zdůrazňuje informační povinnost veřejné moci a zní následovně: „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“

Před účinností informačního zákona byla právní úprava poskytování informací tvořena pouze souborem dílčích právních norem v rámci jednotlivých právních oblastí<sup>50</sup>, přičemž domoci se individuálního práva na přístup k informacím bylo bez existence právní jistoty a záruk naplnění tohoto práva takřka nemožné. Ustanovení čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod<sup>51</sup> upravující právo na informace, bylo tedy před účinností informačního zákona v souladu s ustanovením čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod<sup>52</sup> přímo vykonatelným právem, přičemž procesně bylo možné toto hmotné právo vykonat skrz obecné správní řízení a poté případně správní soudnictví.<sup>53</sup>

### **3.2. Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod**

Již v předchozí podkapitole jsem uvedla, že pro mou práci je hlavním ústavním ustanovením čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, přičemž v následující části mé práce se jej ve stručnosti pokusím přiblížit.

Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod zní: „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“

Předmětné ustanovení neupravuje žádné základní právo ani svobodu a dle Wagnerové<sup>54</sup> jej

---

<sup>50</sup> Např. zákon č. 344/992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon) či zákon o právu na informace o životním prostředí

<sup>51</sup> Čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Svoda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*“

<sup>52</sup> Čl. 41 odst. 1 Listina základních práv a svobod: „*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 toto ustanovení provádějí.*“ K tvrzení, že je právo přímo vykonatelné lze dospět argumentem *a contrario*, když z uvedeného ustanovení vyplývá, že práv, která nejsou v dotčeném ustanovení vyjmenována, je možno se domáhat, aniž by byly upraveny prováděcím zákonem.

<sup>53</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 35.

<sup>54</sup> Kolektiv autorů. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6. s. 436-437.

nelze interpretovat ani jako další omezení základních práv obsažených v prvních dvou odstavcích čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Jde o potvrzení informační povinnosti veřejné moci, jež, má-li být omezena, pak tato restrikce podléhá ústavním limitům omezení práva na svobodu projevu a práva na informace, které jsou stanoveny v čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Slovy Ústavního soudu,<sup>55</sup> pokud čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod: „*hovoří o "přiměřeném způsobu poskytovat informace", je třeba tuto přiměřenost posuzovat v hranicích možných omezení i tohoto práva, tak jak jsou definovány v čl. 17 odst. 4 Listiny*“ a nikoliv tak, že v odstavci 5 je zakotvena specifická limitační klauzule ve srovnání s limitační klauzulí zakotvenou v odstavci 4 Listiny základních práv a svobod.

K úskalí čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod se vyjádřil i Korbel, když v komentáři<sup>56</sup> uvedl, že význam tohoto ustanovení je dvojitý. „*Odstavec pátý je v první řadě ústavním základem pro aktivní zveřejňování informací povinnými subjekty (tj. publikaci navenek vůči neurčitému okruhu adresátů bez dopadu na individuální subjektivní práva), které k realizaci vyžaduje prováděcí zákon (nyní zejména § 5 informačního zákona, ale i množství dalších ustanovení ve zvláštních zákonech ukládajících zveřejňovat nejrůznější informace).*“ K druhé možné interpretaci ustanovení je třeba přistoupit v koordinaci s prvním odstavcem čl. 17 Listiny základních práv a svobod a to tak, že poskytování informací o činnosti orgánů veřejné moci přiměřeným způsobem je i plnění ústavně zaručeného práva jedinců na informace, tj. poskytování informací v reakci na konkrétní žádost jedince. Přičemž v tomto případě jde o subjektivní právo jedince, k jehož realizaci není třeba prováděcí zákon ve smyslu ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.<sup>57</sup>

Jak již vyplývá z judikatury,<sup>58</sup> právo na informace a jemu odpovídající obecná povinnost orgánů veřejné moci je jedním z klíčových prvků vztahu mezi státem a jednotlivcem, přičemž smyslem této interakce je participace občanské společnosti na správě věcí veřejných. „*Aby se jednotlivec mohl tohoto práva domoci a zároveň, aby bylo učiněno zadost povinnosti veřejné moci přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, stanoví prováděcí zákon, tedy*

---

<sup>55</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09

<sup>56</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 34.

<sup>57</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 35.

<sup>58</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14 nebo též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67

*informační zákon, procesní prostředky, jak se ho domoci.“<sup>59</sup>*

---

<sup>59</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14

## 4. Informační zákon

Na úvod této kapitoly si dovolím citovat z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,<sup>60</sup> jenž v odůvodnění tohoto rozsudku uvádí, že: „mezi základní atributy liberálně-demokratického státu patří důsledná implementace nástrojů limitujících různými způsoby nositele veřejné moci, daná vědomím o její možné zneužitelnosti. Jeden z těchto nástrojů představuje rovněž kontrola výkonu veřejné moci ze strany občanů, z čehož plyne imperativ otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, bez něž by tato kontrola nemohla být efektivně realizována. Prostředkem, který k naplnění uvedeného imperativu poskytuje právní řád, je mimo jiné právo na informace. Jeho význam zdůraznil již ústavodárce tím, že jej zakotvil v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), přičemž konkretizaci daného ústavněprávního ustanovení lze nalézt v zákoně o informacích.“ Jak z citace vyplývá, je to především informační zákon, který slouží jako nástroj k naplnění otevřenosti a transparentnosti veřejné správy.

Od vyhlášení Listiny základních práv a svobod do prvního dne účinnosti<sup>61</sup> informačního zákona, tedy dlouhých devět let, neexistovala v českém právním řádu komplexní právní úprava práva na informace a povinnost státních orgánů a orgánů samosprávy poskytovat informace se dovozovala z čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Již výše jsem uvedla, že pro procesní realizaci práva na informace bylo nutno se uchýlit k obecným nástrojům správního práva, popřípadě správního soudnictví. Dne 8. června 1999 však vešel v platnost informační zákon, jenž symbolizoval důležitý krok od dřívějšího principu důvěrnosti veřejné sféry k principu otevřenosti.

Česká republika se zařazením informačního zákona do svého právního řádu postavila po bok vyspělým zemím, jež do svých legislativ postupně zakomponovávaly zákony upravující naplnění práva veřejnosti na informace a povinnosti státu tyto informace poskytovat, často zvané Zákon o svobodě informací. Při přípravě tohoto právního předpisu se Česká republika inspirovala ve Švédsku, kde je toto právo zakotveno již od 18. století, ve Spojených státech amerických, kde se Zákon o svobodě informací (*Freedom of Information Act*) datuje do roku 1966, ve francouzské legislativě, kde zákon pochází z roku 1978, v kanadském, australském nebo novozélandském právním řádu, kde takový právní předpis vešel v účinnost v roce 1982 a v neposlední řadě

---

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2009, č. j. 1 As 29/2009-59

<sup>61</sup> Informační zákon je účinný od 1. ledna 2000

v holandském zákoně o svobodě informací, jenž nabyl účinnosti roku 1991.<sup>62</sup>

Jelikož se ve své práci podrobně věnuji povinným subjektům dle informačního zákona, považuji za vhodné v této kapitole alespoň rámcově popsat ostatní aspekty poskytování informací a podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím tak, jak jsou upraveny informačním zákonem.

## 4.1. Poskytování informací

Stěžejním tématem práce jsou subjekty, které jsou v souladu s informačním zákonem povinny poskytovat informace. Je však na místě se alespoň ve stručnosti zmínit o způsobech, kterými tyto subjekty informace poskytují. Základním právním rámcem pro způsoby poskytování informací je ustanovení § 4 odst. 1 informačního zákona, jež říká, že: „*povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním.*“<sup>63</sup> Informační povinnost je tedy možné rozdělit dle dvou základních způsobů poskytování informací, kterým je jednak poskytování informací na základě žádosti, tzv. pasivní informační povinnost, a poskytování informací zveřejněním, tzv. aktivní informační povinnost.

Poskytování informací zveřejněním je možné rozlišit na povinné a dobrovolné, přičemž procesní pravidla pro zveřejňování informací jsou poskytnuty zejména ustanovením § 4b, § 5 a § 18 informačního zákona. Procesní pravidla pro poskytování informací na základě žádosti obsahuje ustanovení § 4a a § 13 a násl. informačního zákona. V ustanoveních § 7 až § 12 informačního zákona jsou pak upraveny hmotněprávní normy regulující poskytování informací obou způsobů.

### 4.1.1. Povinně zveřejňované informace

Ustanovení § 5 informačního zákona upravuje povinnost zveřejňovat určitý okruh informací povinným subjektem, což představuje primární přístup potenciálního žadatele

---

<sup>62</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.* [Systém ASPI] Wolters Kluwer [cit. 2019-02-04] ASPI ID LIT27700CZ.

<sup>63</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář.* V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 237.

k informacím, aniž by musel podat individuální žádost.<sup>64</sup>

Ustanovení § 5 informačního zákona upravuje povinnost všech povinných subjektů pro informování veřejnosti zveřejnit následující informace:

- a) informace o důvodu a způsob založení a o podmínkách a principech, za kterých provozuje svou činnost;
- b) organizační strukturu a místo a způsob podání žádosti či stížnosti a dalších podání v souvislosti s právem na informace;
- c) informace o opravných prostředcích;
- d) popis postupů při vyřizování podání;
- e) přehled nejdůležitějších předpisů;
- f) sazebník úhrad za poskytování informací;
- g) výroční zprávu v oblasti poskytování informací;
- h) výhradní licence poskytnuté dle § 14a odst. 4 informačního zákona;
- i) usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad vydaná podle § 16a odst. 7 informačního zákona  
a
- j) elektronickou adresu podatelny.

Zákonem vyjmenované informace musí být pro informování veřejnosti uveřejněny jak v sídle povinného subjektu, tak i v dalších jeho úřadovnách a to na místě, které je všeobecně přístupné. Povinné subjekty musí rovněž umožnit pořízení kopií shora uvedených informací. Povinně zveřejňované informace je třeba zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup, např. prostřednictvím sítě Internet.

Rovněž jsou povinné subjekty ve svém sídle v úředních hodinách zavázány zpřístupnit právní předpisy vydané v jejich působnosti a seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy.

Zmocňovací ustanovení § 21 informačního zákona předvídá, že upřesnění povinností dle § 5 informačního zákona budou upravovat prováděcí předpisy. Ke dnešnímu dni tomu tak činí

---

<sup>64</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím k §§ 4 a 5 [Systém ASPI] Wolters Kluwer [cit. 2019-02-04] ASPI ID LIT2820500CZ.*

vyhláška č. 442/2006 Sb.,<sup>65</sup> již se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu podle § 5 odst. 1 a 2 informačního zákona, způsobem umožňujícím dálkový přístup a osnova popisu postupů podle § 5 odst. 1 písm. d) citovaného zákona a nařízení vlády č. 364/1999 Sb.,<sup>66</sup> jímž se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle § 5 informačního zákona.

#### 4.1.2. Ochrana před porušením povinnosti zveřejnit informace podle § 5

V kontextu s povinností subjektů zveřejňovat obligatorní soubor informací je dle mého názoru vhodné zmínit skutečnost, že tato povinnost je velmi komplikovaně vymahatelná v případě, že se subjekt necítí být subjektem podlehajícím povinnostem dle informačního zákona. Dle Furkova komentáře<sup>67</sup>: *„povinnosti zveřejňovat informace podle § 5 neodpovídá žádné veřejné subjektivní právo konkrétní fyzické nebo právnické osoby, tudíž ochrana prostřednictvím opravných prostředků podle zákona č. 106/1999 Sb. (patrně nejčastěji stížnost podle § 16a, tvrdící nečinnost při plnění zveřejňovací povinnosti) není přípustná. Z téhož důvodu není přípustná ani stížnost podle § 175 SR.“*

Komentářová literatura<sup>68</sup> dále uvádí, že *„dohled nad plněním těchto povinností je tudíž plně v rámci organizačních vztahů povinných subjektů, ..., půjde-li o ostatní povinné subjekty, vykonával by dohled (a to i prostředky soukromého práva) zřizovatel či zakladatel.“* Tato problematika se jeví jako aktuální zejména v případech, kdy jde o subjekt, jenž naplňuje znaky veřejné instituce dle ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona, příkladmo lze uvést společnost, jejímž zakladatelem je např. ministerstvo, které je z titulu této pozice zakladatele povinno vykonávat nad tímto subjektem dohled a tudíž uplatnit prostředky k nápravě.

Pokud fyzická či právnická osoba dospěje k závěru, že určitý orgán či subjekt neplní své povinnosti dle § 5 informačního zákona, může dát příslušnému orgánu či subjektu podnět na prověření těchto skutečností ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu,<sup>69</sup> nárok na zahájení řízení

---

<sup>65</sup> Vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup

<sup>66</sup> Nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

<sup>67</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 316.

<sup>68</sup> dtto

<sup>69</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)



k tomuto prověření však není vynutitelný.

O této problematice se zmiňuje i judikatura, příkladmo Nejvyšší správní soud,<sup>70</sup> jenž uvedl, že: *„Nutno rozlišit porušování povinností při vyřizování konkrétní žádosti o informace a porušování povinností jiných, nespojených s vyřizováním konkrétní žádosti o informace. V případě, že správní orgán poruší jiné své zákonné povinnosti, nespojené s vyřizováním určité žádosti, pravomoc jej na toto porušení upozornit a učinit jiné kroky proti takovému porušování zákona má jeho nadřízený v rozsahu činnosti vnitřní správy. Postup povinného, který v obou případech není adresován konkrétním žadatelům, spadá pod vnitřní správní kontrolu dodržování zákonnosti.“*

V rámci novelizace informačního zákona<sup>71</sup> byly přijaty nové kontrolní mechanismy, konkrétně jde o tzv. informační příkazy, které jsou obdobou již platného soudního informačního příkazu. Bohužel tyto instrumenty se z důvodu předmětných ustanovení uplatní pouze na případy pasivní informační povinnosti, tedy v případech, kdy povinný subjekt, příp. nadřízený orgán, odmítne poskytnout informace na žádost. Skutečnost, že existují subjekty, které naplňují definiční znaky povinných subjektů, avšak necítí se být povinnými subjekty a neplní povinnosti jim vyplývající z informačního zákona (především hovořím o „veřejných institucích“), by tak dle mého mínění měla být právní úpravou reflektována a mělo by dojít k zavedení obdobného informačním příkazem i co se týká neplnění povinnosti aktivního zveřejňování informací. S ohledem na skutečnost, že je to právě a jen soud, který je oprávněn posoudit, zda určitý subjekt naplňuje definiční znaky povinného subjektu, přikláním se k řešení, kdy by již fungující soudní informační příkaz, jenž je upraven v ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona, byl rozšířen o pravomoc přikázat subjektu postupovat podle informačního zákona a plnit povinnosti mu z něj vyplývající.

## **4.2. Zákonné důvody omezení práva na informace**

Dle ustanovení čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je umožněno omezit právo na přístup k informacím pouze zákonem, a to pokud jde o opatření v demokratické společnosti

---

<sup>70</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2013 č. j. 1 As 47/2013-52

<sup>71</sup> Zákon č. 111/2019 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů

nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Omezení práva na informace musí být provedeno v nejmenší možné míře nutné k dosažení nezbytného účelu omezení.

Povinný subjekt neposkytne informaci, pokud:

- a) jde o informaci, která je v souladu s právními předpisy<sup>72</sup> označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup. Povinný subjekt neposkytne rovněž osobní údaje o osobě, která je držitelem osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajovaným informacím pro stupeň utajení Přísně tajné a Tajné, pokud by to mohlo ohrozit ochranu utajovaných informací. (dle ustanovení § 7 informačního zákona);
- b) jde o informaci, jež se týká osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů<sup>73</sup>. Nově se však poskytnou osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení (dle ustanovení § 8a informačního zákona);
- c) je požadovaná informace obchodním tajemstvím<sup>74</sup> (dle ustanovení § 9 informačního zákona);
- d) jde o informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení (dle ustanovení § 10 informačního zákona).

Ustanovení § 11 informačního zákona poskytuje výčet dalších fakultativních či obligatorních omezení práva na informace. Odst. 1 tohoto ustanovení poskytuje výčet fakultativních důvodů, na základě, kterých povinný subjekt může poskytnutí informace omezit, přičemž povinný subjekt je v tomto smyslu povinen respektovat výkladové pravidlo obsažené v ustanovení § 12 informačního zákona a zejména v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něž *„při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“* Slovy Korbela, není-li dán současně důvod pro povinné odepření informací a

---

<sup>72</sup> zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

<sup>73</sup> Povinný subjekt je oprávněn tuto informaci poskytnout pouze v souladu s právními předpisy, které upravují ochranu tohoto okruhu informací, kterými jsou např. ustanovení § 11 až 16 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; nebo § 5 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>74</sup> Do 31. prosince 2013 byl pojem obchodní tajemství vymezován ustanovením § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, s účinností od 1. ledna 2014 je tento pojem definován ustanovením § 504 občanského zákoníku

nepředstavuje-li poskytnutí těchto informací pro povinný subjekt nepřiměřené obtíže, není v zásadě důvodu, proč je odeprít, přestože to formálně lze.<sup>75</sup>

Problematika zákonných důvodů omezení práva na přístup k informacím je velmi rozsáhlá a skýtá řadu judikatorně nevyřešených otázek. Zákonné důvody, pro které je možné přístup k informacím omezit a které jsou uvedeny v informačním zákoně, nepředstavují taxativní výčet, přičemž Nejvyšší správní soud<sup>76</sup> judikoval, že: „V zásadě je možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výčet důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem.“

Pouze okrajově bych zmínila, že jakékoliv z omezení práv na informace je nutno vykládat restriktivním způsobem, tedy ve prospěch práva na informace, o čemž svědčí i bohatá judikatura.<sup>77</sup>

### 4.3. Žádost o poskytnutí informace

Žádost o poskytnutí informace je dle ustanovení § 13 odst. 1 informačního zákona možno podat jak v písemné, tak v ústní formě. Způsob podání žádosti není informačním zákonem omezen, přičemž příkladmo jsou uvedeny možnosti podání žádosti prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Procesní postupy stanovené informačním zákonem pro vyřizování žádosti se vztahují v podstatě pouze na žádosti písemné.

Obsahovými náležitostmi<sup>78</sup> žádosti jsou:

- a) označení povinného subjektu, kterému je určena,
- b) skutečnost, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu informačního zákona,
- c) u žadatele, kterým je fyzická osoba, jméno, příjmení, datum narození, adresa místa trvalého pobytu nebo, není –li přihlášen k trvalému pobytu, adresa bydliště a adresa pro doručování,
- d) u žadatele, kterým je právnická osoba, název, identifikační číslo osoby, adresa sídla a

---

<sup>75</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 128.

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2010, č. j. 1 As 28/2010 - 86

<sup>77</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 nebo též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010, č. j. 1 As 97/2009-119

<sup>78</sup> Ustanovení § 14 odst. 2 informačního zákona

adresa pro doručování; liší-li se od adresy sídla.

Shora uvedené obsahové náležitosti žádosti je možno dle jejich důležitosti rozdělit na absolutní a relativní, přičemž s jejich nesplněním informační zákon spojuje různé procesní následky. Mezi absolutní náležitosti je nutné zařadit označení povinného subjektu, kterému je žádost určena, skutečnost, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu informačního zákona, a uvedení alespoň nějaké (byť e-mailové) doručovací adresy. V případě, že tyto náležitosti nejsou splněny, nelze žádost považovat za žádost dle informačního zákona. U ostatních náležitostí, v případě, že nedostatek údajů o žadateli nebrání vyřízení žádosti, bude informace poskytnuta, v případě, že vyřízení brání, vede procesní úprava k možnosti povinného subjektu žadatele vyzvat dle ustanovení § 14 odst. 5 písm. a) informačního zákona k doplnění žádosti.

Polemiku je možné vést i o absolutních náležitostech žádosti, v tomto ohledu Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 29. srpna 2011 č. j. 8 As 57/2011 – 77 nastínil materiální pojetí posuzování žádosti, když uvedl, že by bylo: „*formalistickým a tedy nežádoucím požadavkem, aby žadatel o informaci musel ve své žádosti vždy zmínit název zákona o svobodném přístupu k informacím, či dokonce odkazovat na některá jeho ustanovení. Je však třeba trvat na požadavku, aby bylo z podané žádosti zřejmé, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona a musí z ní být patrná vůle o vyřízení této žádosti postupem a s náležitostmi podle tohoto zákona.*“

Jak plyne i z odborné literatury, je nesporné to, že jelikož informační zákon obsahuje samostatnou úpravu náležitosti formy žádosti o poskytnutí informací, na níž se nevztahuje správní řád, umožňuje podat žádost velmi neformálním způsobem, což představuje výrazný odklon od obvyklých právních konvencí v podobě vysoce důkazně doložitelné identifikace žadatele.<sup>79</sup>

#### **4.4. Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace**

Jak již bylo uvedeno výše, postup pro vyřizování žádosti o poskytnutí informací, jenž je

---

<sup>79</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-532-x. s. 159.

upraven informačním zákonem, se vztahuje v podstatě pouze na žádosti písemné.

Vyřizování ústních žádostí se řídí principem dobré správy, a ačkoliv se neaplikují informačním zákonem stanovené postupy pro vyřízení písemných žádostí, vymezuje informační zákon zvláštní opatření pro případ, kdy žadatel není se způsobem vyřízení ústní žádosti spokojen. Z ustanovení § 13 odst. 2 informačního zákona je zřejmé, že nespokojený žadatel nemůže brojit stížností dle § 16a citovaného zákona, ale musí podat žádost písemnou, na kterou se již uplatní postupy informačním zákonem předvídané. Je tak zřejmé, že proti ústnímu vyřízení žádosti o poskytnutí informace není právním předpisem předpokládán opravný prostředek, tudíž byť jde ze své podstaty o podání opravného prostředku, je písemná žádost považována za žádost novou.

Vyřizování písemných žádostí je procesně podrobně upraveno ustanovením § 14 a násl. informačního zákona. Povinný subjekt žádost posoudí a případně vyzve žadatele k jejímu doplnění či upřesnění. V případě, že žadatel ve stanovené lhůtě žádost nedoplní, povinný subjekt žádost odloží. V případě, že nebude žádost ve stanovené lhůtě upřesněna, rozhodne povinný subjekt o jejím odmítnutí. Pokud povinný subjekt dospěje k závěru, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti, žádost rovněž odloží.

Lhůta pro poskytnutí informace je informačním zákonem stanovena patnáctidenní, a to ode dne, kdy povinný subjekt žádost obdržel. Tuto lhůtu je možno prodloužit nejvýše o deset dní, avšak pouze ze závažných důvodů, kterými jsou vyhledávání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, vyhledávání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací a konzultace s jiným povinným subjektem, případně mezi dvěma nebo více složkami povinného subjektu.

Povinný subjekt může vyřídit žádost dvěma základními způsoby a to tak, že informaci poskytne<sup>80</sup> nebo žádost podle § 15 informačního zákona odmítne. Zákon nevylučuje možnost povinného subjektu poskytnout část informace a část informace rozhodnutím odmítnout.

---

<sup>80</sup> Ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona popř. ustanovení § 6 odst. 1 informačního zákona

## 4.5. Odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí

Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti je možné ve lhůtě do patnácti dnů ode dne oznámení rozhodnutí povinného subjektu žadateli podat odvolání, které se vyjma speciálních procesních ustanovení informačního zákona<sup>81</sup> řídí v souladu s ustanovením § 20 odst. 4 písm. b) informačního zákona správním řádem, především ustanovením Hlavy VIII o odvolacím řízení. Pokud o rozkladu rozhoduje ústřední správní úřad, použijí se rovněž ustanovení § 152 a násl. správního řádu o rozkladu.

O odvolání rozhodne příslušný nadřízený orgán do patnácti dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem, přičemž odvolání spolu se spisovým materiálem musí být povinným subjektem nadřízenému orgánu poskytnuto do patnácti dnů ode dne doručení odvolání. V případě, že subjektem, který vydal rozhodnutí, je ústřední správní úřad, je lhůta pro rozhodnutí patnácti pracovních dnů ode dne doručení odvolání povinnému subjektu. Tuto lhůtu není možné prodloužit.

## 4.6. Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace

Žadatel může podat v souladu s ustanovením § 16a informačního zákona stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace, jestliže:

- a) nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v ustanovení § 6 informačního zákona, nebo
- b) mu po uplynutí lhůty nebyla poskytnuta informace, předložena konečná licenční nabídka anebo nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
- c) mu byla informace poskytnuta částečně, aniž by bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
- d) nesouhlasí s výší úhrady nebo odměny v souvislosti s poskytnutím informace.

Povinný subjekt, který rozhodoval v prvním stupni, je ve lhůtě sedmi dnů oprávněn vyřídit žádost sám v rámci autoremedury dle ustanovení § 87 správního řádu. Pokud v této lhůtě

---

<sup>81</sup> Ustanovení § 16 odst. 2 a 3 informačního zákona

neposkytne informaci nebo licenční nabídku sám, nebo nevydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu, který o stížnosti rozhodne do patnácti dnů ode dne, kdy mu byla předložena prvoinstančním povinným subjektem.

Nadřízený orgán přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne jedním ze zákonem předvídaných způsobů, kterými jsou ve věcech stížností shora uvedených pod písm. a), b) nebo c):

- a) potvrzení postupu povinného subjektu,
- b) příkaz povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě, která nepřesáhne patnácti dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku „*a neshledá-li důvody pro odmítnutí žádosti v případě, kdy dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnosti, postupuje obdobně podle § 16 odst. 4*“<sup>82</sup>
- c) atahování věci a následné poskytnutí informace či vydání rozhodnutí o odmítnutí přímo nadřízeným orgánem (tento postup se však neuplatní v případech, kdy nadřízený orgán rozhoduje vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti).“

Nadřízený orgán ve věcech stížností proti výši úhrad, popřípadě výše odměny, v souvislosti s poskytnutím informace rozhodne tak, že výši úhrady či odměny potvrdí nebo sníží, „*v případě, kdy dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnosti, postupuje obdobně podle § 16 odst. 4 věty druhé s tím, že povinnému subjektu přikáže požadovanou informaci žadateli poskytnout ve lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne zaplacení úhrady či odměny.*“<sup>83</sup>

## 4.7. Hrazení nákladů

Ačkoliv je právo na informace bezplatné, jsou v některých případech požadované informace natolik rozsáhlé, že by pořízení kopií a jejich zpracování nadměrným způsobem zatěžovalo povinný subjekt a to jak finančně, tak časově. Informační zákon tedy ustanovením § 17

---

<sup>82</sup> Část uvedená kurzivou je ustanovení vložené zákonem č. 111/2019 Sb., s účinností od 24. dubna 2019, ale s aplikovatelností od 1. ledna 2020

<sup>83</sup> Část uvedená kurzivou je ustanovení vložené zákonem č. 111/2019 Sb., s účinností od 24. dubna 2019, ale s aplikovatelností od 1. ledna 2020

odst. 1 stanovil, že povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

Informační zákon dále ustanovením § 21 odst. 2 odkazuje na nařízení vlády,<sup>84</sup> které stanoví zásady pro stanovení způsobu a výše úhrady za poskytnutí informací.

Úhrada, kterou je povinný subjekt oprávněn požadovat v souvislosti s poskytnutím informace, nemá veřejnoprávní povahu jako správní poplatky, ale povahu soukromoprávního plnění mezi povinným subjektem a žadatelem informací, které nesmí přesáhnout skutečné náklady informační služby.<sup>85</sup>

## 4.8. Výroční zpráva

Podle ustanovení § 18 informačního zákona je úkolem každého povinného subjektu zpracovat výroční zprávu za předcházející kalendářní rok, která obsahuje vyhodnocení počtu podaných žádostí o poskytnutí informací, jejich vyřízení a další informace související s poskytováním informací podle informačního zákona. Výroční zprávu za kalendářní rok musí povinné subjekty zveřejnit vždy do 1. března následujícího roku.

Jak uvádí Kužílek, smyslem výroční zprávy je zajistit zpětnou vazbu, tedy informace o tom, jak probíhá proces poskytování informací v celé veřejné správě, přináší zjištění o tom, jaké problémy v této oblasti nastávají, a má rovněž osvětový a instruktivní význam.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

<sup>85</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. září 2010, č. j. Konf 115/2009 – 34, nebo též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, č. j. 2 As 34/2008-90

<sup>86</sup> KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1. s. 71.



## 5. Povinné subjekty

Ve třetí kapitole této práce jsem se věnovala ústavněprávnímu vymezení informační povinnosti, která vychází především z čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jenž uvádí, že: „*státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.*“ Na čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod navazuje ustanovení § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona, které jsou, co do výčtu povinných subjektů a rovněž pro účely mé práce, klíčovými.

Zakotvení povinných subjektů dle § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona je následující:

*„(1) Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*

*(2) Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti“*

Porovnáváme-li ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a ustanovení § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona, nemůžeme si nepovšimnout určitých odlišností obou definic.

Za prvé Listina základních práv a svobod označuje za povinné subjekty: „*státní orgány a orgány územní samosprávy*“, kdežto informační zákon provádí vymezení tohoto okruhu povinných subjektů v ustanovení § 2 odst. 1 a 2 širěji. K první odlišnosti lze tedy říci, že jelikož Listina základních práv a svobod nepřináší bližší vymezení tohoto okruhu a poskytuje pouze rámcovou úpravu okruhu adresátů normy, je pochopitelné, že došlo k terminologickému ujasnění tohoto ústavního zakotvení v prováděcím předpise, které mělo zřejmě za cíl pomoci snadnější interpretaci.

Za druhé Listina základních práv a svobod váže informační povinnost povinných subjektů k jejich „*činnosti*“, kdežto informační zákon vztahuje informační povinnost povinných subjektů k jejich „*působnosti*.“ K této druhé odlišnosti považuji za vhodné uvést, že dle právní nauky<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 74.

každý subjekt, popř. vykonavatel veřejné správy, musí mít vymezen okruh úkolů, které má řešit v určitém prostoru, a svěřeny prostředky, jimiž těchto úkolů má dosahovat. Ve správním právu je působností označen okruh vymezených úkolů a pravomocí se rozumí svěřené právní prostředky. „*Problematika působnosti má zvláštní význam ve spojení s výkonem té části veřejné správy, kterou si ponechal stát a již vykonává buď přímo svými orgány a správními úřady, anebo nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy a jejich orgánů.*“ V této souvislosti je však dle mého názoru nutné konstatovat, že rozdílné užití pojmů „*činnost*“ a „*působnost*“ v obou právních předpisech nebylo šťastnou volbou, na což ostatně nepřímo upozorňují i problémy, které s sebou aplikační praxe přináší. Tento problém se nejvýrazněji projevuje při výkladu neurčitého právního pojmu „*veřejná instituce*“, čemuž se blíže věnuji dále. Problematiku „*působnosti*“ a „*činnosti*“ podrobně rozebírám v následující kapitole.

Výčet povinných subjektů poskytnutých informačním zákonem dostal v průběhu let několika legislativních úprav a rovněž vliv judikaturní činnosti nenechává výčet povinných subjektů konstantou.

V aktuální legislativní podobě lze tedy povinné subjekty rozdělit do následujících čtyř skupin, z nichž první tři skupiny je možné rovněž označit jako nositele tzv. „*úplné informační povinnosti*“,<sup>88</sup> a čtvrtá skupina je povinna poskytovat informace pouze v rozsahu jí svěřené rozhodovací činnosti v oblasti veřejné správy, jde tedy o nositele tzv. „*částečné informační povinnosti*“.<sup>89</sup>

1. státní orgány;
2. územní samosprávné celky a jejich orgány;
3. veřejné instituce;
4. subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

---

<sup>88</sup> viz povinné subjekty uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona

<sup>89</sup> viz povinné subjekty uvedené v ustanovení § 2 odst. 2 informačního zákona

## 5.1. Subjekty úplné informační povinnosti vs. subjekty částečné informační povinnosti

Obecně je možné uvést, že ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona je zřejmě nejextenzivněji interpretovaným ustanovením informačního zákona, přičemž v praxi se ukazuje, že ani jeho judikatorní výklad není s časem neměnný.<sup>90</sup>

### 5.1.1. Subjekty úplné informační povinnosti

Subjekty úplné informační povinnosti je třeba chápat v tom smyslu, že okruh informací, z něhož jsou povinny poskytovat informace, je úplný. Tyto subjekty tedy musí poskytovat všechno, co mají či by měly mít.<sup>91</sup> V této souvislosti poukazují na návrh novely informačního zákona,<sup>92</sup> který navrhuje zavedení nového důvodu pro odmítnutí poskytnutí informace, který by zněl: „*Povinný subjekt může odmítnout žádost o poskytnutí informace, jestliže požadovanou informaci nemá a nemá zákonnou povinnost ji mít.*“ V případě, že návrh úspěšně absolvuje legislativní proces a stane se součástí právního řádu, bude zajímavé následné promítnutí do praxe, jelikož jsem toho názoru, že existují informace, které povinné subjekty ve své dispozici mají, ale nemají zákonnou povinnost je mít. Optikou shora uvedeného rozhodnutí soudu, jelikož povinné subjekty informace mají, musí je poskytnout, avšak dle navrhovaného ustanovení by takové informace poskytnout nemusely, jelikož je dáno kumulativní splnění „*mít*“ a „*mít povinnost je mít*“. Důvodová zpráva k tomuto návrhu není k dispozici a závěrečná zpráva RIA rovněž mlčí, tudíž úmysl zákonodárce lze jen odhadovat.

Z judikatorního výkladu Nejvyššího správního soudu<sup>93</sup> je zřejmé, že: „*k působnosti povinného subjektu se tedy vztahují zpravidla všechny informace, které má objektivně k dispozici. Tento závěr logicky plyne ze zásady zákonnosti výkonu veřejné moci. Povinný subjekt je povinen*

---

<sup>90</sup> viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-93 ve srovnání s nálezem Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16

<sup>91</sup> KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1. s. 28.

<sup>92</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 14. října 2019 č. 727 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Portál Aplikace ODok. [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2009, č. j. 1 As 29/2009 – 59

vykonávat svou činnost pouze v mezích a způsoby stanovenými zákonem, a pokud v rámci své činnosti fyzicky disponuje některými informacemi, mělo by to být pouze v důsledku výkonu jeho zákonné působnosti. Žadatel o informaci tak má právo na sdělení všech údajů, s nimiž povinný subjekt pracuje a jejichž poskytnutí není vyloučeno či omezeno podle § 7 - § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím.“<sup>94</sup>

V souvislosti s povinnými subjekty, které jsou ztiženy úplnou informační povinností, jejichž výčet je poskytován ustanovením § 2 odst. 1 informačního zákona, je třeba zodpovědět již dříve nastíněnou otázku, jak si vyložit slovo „působnost.“ Například Mates<sup>95</sup> zastává názor, že povinnost poskytovat informace dle ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona je vzhledem k vázanosti na působnost povinných subjektů adresována zásadně orgánům veřejné moci, které pravomoc mají a tuto uplatňují v rámci své působnosti, tj. při regulaci zákonem stanovené skupiny společenských vztahů. Působnost dle Matese lze tedy sotva nalézt u soukromých subjektů, které jsou v rámci extenzivního soudního výkladu řazeny pod veřejné instituce. Dle Furka<sup>96</sup> je však pojmu „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ třeba rozumět ve smyslu ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod jako informaci o činnosti povinného subjektu, a to nejen jako informaci pocházející z výkonu veřejné správy (např. správních řízení), ale jako jakoukoliv informaci vztahující se k postavení povinného subjektu jako takového a k činnosti, které povinné subjekty v tomto postavení vykonávají. Informační povinnost se tedy bude týkat i oblastí, kdy povinný subjekt vystupuje jako zaměstnavatel či podnikatel, přičemž toto stanovisko Furek odůvodňuje skutečností, že při těchto vztazích vždy dochází k nakládání s veřejnými prostředky. K tomuto závěru se kloní i Kužílek,<sup>97</sup> když dodává, že omezení k přístupu k informacím jsou pak dána výhradně vlastními charakteristikami těchto informací.

Z uvedeného je zřejmé, že převažující pojetí „působnosti“ povinného subjektu by mohlo vést k přehnaně extenzivnímu výkladu, přičemž při doslovné aplikaci by pod rozsah informační povinnosti spadaly např. veškeré publikace, které mohou být v knihovně beletrie, která je umístěná v budově daného povinného subjektu. Je tedy zřejmé, že je nezbytné, aby povinný subjekt vždy

---

<sup>94</sup> viz také KORBEL, František a kol. *Právo na informace. Komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-X. s. 108-110; KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1.

<sup>95</sup> MATES, Pavel, *Veřejná instituce a informační povinnost*. Právní rozhledy, 2014, č. 15-16, s. 558.

<sup>96</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 42.

<sup>97</sup> KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1. s. 28 – 29.

v konkrétních případech posoudil, zda se požadovaná informace vztahuje k jeho působnosti, resp. činnosti, jejíž právní základ vyplývá ať již přímo či nepřímo z právních předpisů regulujících postavení povinného subjektu, a u níž je s ohledem na její veřejnoprávní rozměr (resp. veřejný význam) dán legitimní zájem veřejnosti na seznámení se s relevantními informacemi ve jménu efektivní veřejné kontroly.<sup>98</sup>

Rozhodovací praxe soudů<sup>99</sup> se kloní k názoru, že povinné subjekty mají povinnost poskytnout informace ze všeho, co mají, nebo by měly v souladu se svou působností mít, a které v tomto smyslu u povinného subjektu „leží.“ Nejvyšší správní soud<sup>100</sup> zavedl presumpci, dle které v případě, kdy povinný subjekt fakticky disponuje určitou informací, lze předpokládat, že se týká jeho působnosti. Slovy Nejvyššího správního soudu: „*pojmem „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ je širší a zahrnuje i případy, kdy určitá věc sice přímo nenáleží do působnosti povinného subjektu, nicméně s jeho zákonem vymezenou působností přímo či alespoň nepřímo souvisí. Proto pokud povinný subjekt s požadovanou informací disponuje, tak lze předpokládat, že tato informace se k jeho působnosti určitým způsobem vztahuje. V souvislosti s ústavně zaručeným právem na informace je třeba vycházet z imperativu, že povinný subjekt je povinen poskytnout všechny informace, které má objektivně k dispozici, a to tím spíše, vztahují-li se k jeho působnosti, resp. pokud s jeho působností a posláním nejsou zcela v rozporu. Pokud tedy ve sféře povinného subjektu informace existují a jsou k dispozici, je třeba vycházet z domněnky, že se k jeho působnosti vztahují.“*

Působnost povinných subjektů dle ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona je tedy třeba vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. „*Tento závěr je i v souladu se skutečností, že výčet subjektů úplné informační povinnosti dle ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona zahrnuje i veřejné instituce, které jsou entitami odlišnými od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů, které typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti nebo dokonce ani nevykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu a jsou součástí státu nebo jiných veřejnoprávních korporací nebo s nimi právně úzce svázány anebo jimi toliko fakticky ovlivňovány, obstarávají jinými způsoby věci typicky ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost*

---

<sup>98</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 43.

<sup>99</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. prosince 2002, ve věci sp. zn. 44 Ca 179/2002

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, č. j. 6 As 38/2015 – 51

anebo jsou jen a pouze právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi nebo jimi fakticky ovlivňovány“<sup>101</sup> (problematikou veřejných institucí se zabývám blíže v kapitole 8 této práce).

Na tomto místě lze tedy shrnout uvedené, že ačkoliv zákonodárci v právní úpravě informačního zákona přistoupili k užití pojmu „působnost“, výklad se okruhem vlivem judikatorního působení v podstatě vrátil k úpravě poskytnuté Listinou základních práv a svobod, tedy k „činnosti“ povinných subjektů.

### 5.1.2. Subjekty částečné informační povinnosti

Druhá skupina povinných subjektů je zakotvena ustanovením § 2 odst. 2 informačního zákona, přičemž jde o subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Hlavní odlišností této skupiny povinných subjektů vůči subjektům dle § 2 odst. 1 informačního zákona je skutečnost, že dopad informačního zákona je omezen pouze na rozhodovací činnost těchto subjektů, tj. právě jen na delegovaný výkon veřejné moci, nikoli na jejich činnost privátní, hospodářskou a jinou.<sup>102</sup>

Dle Jelínkové a Tuháčka<sup>103</sup> však, vzhledem k obecně širokému výkladu práva na informace, jsou zřejmě tyto subjekty povinny poskytovat informace jakkoli se vztahující k jejich rozhodovací činnosti tj. bezprostředně, tak v jakékoli relevantní souvislosti (např. financování jejich činnosti z veřejných prostředků).

Bliže se tomuto okruhu subjektů věnuji v kapitole 9. Subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.

---

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62

<sup>102</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 69.

<sup>103</sup> JELÍNKOVÁ, J.; TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 19.

## 5.2. Povinné subjekty dle zvláštních zákonů

V souvislosti se shora uvedeným pozitivním vymezením povinných subjektů dle informačního zákona je na místě pouze ve stručnosti poukázat na skutečnost, že právo na informace je upraveno i speciálními právními předpisy, kterými jsou např. zákon o právu na informace o životním prostředí,<sup>104</sup> zákon o pojišťovnictví,<sup>105</sup> žádost o archivnictví.<sup>106</sup> Speciální úprava postupu poskytování informací, a tedy i speciálních povinných subjektů, je rovněž obsažena v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny<sup>107</sup> či v zákoně o jednacím řádu Senátu.<sup>108</sup> V těchto případech jde o zvláštní zákony, které upravují poskytování informací komplexně, včetně procesní stránky a záruky právní ochrany žadatele, subjekty povinné podle těchto zákonů jsou tedy vyňaty z informační povinnosti dle informačního zákona<sup>109</sup>.

### 5.2.1. Zákon o právu na informace o životním prostředí

Není nezajímavým faktem, že informační zákon byl přijat až jako druhý podústavní právní předpis upravující přístup veřejnosti k informacím. První normativní vložkou byl zákon o právu na informace o životním prostředí, který se však věcně vztahuje pouze na právo na přístup k informacím o životním prostředí. Za zmínku rovněž stojí i skutečnost, že, na rozdíl od ústavního zakotvení práva na přístup informací mezi politickými právy v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, je právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů zakotveno v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod mezi právy hospodářskými, sociálními a kulturními. Literatura se shoduje, že právo na informace o životním prostředí představuje specifikaci a konkretizaci čl. 17 Listiny základních práv a svobod, a to ve vztahu k ochraně životního prostředí.<sup>110</sup>

Ačkoliv by si zákon o právu na informace o životním prostředí, jakožto první systematická

---

<sup>104</sup> Zákon o právu na informace o životním prostředí

<sup>105</sup> Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů

<sup>106</sup> Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (informační zákon se nevztahuje na informace o archiváliích nebo z archiválií)

<sup>107</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění pozdějších předpisů

<sup>108</sup> Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>109</sup> Ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona

<sup>110</sup> Viz např. Kolektiv autorů. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6. K čl. 35. Nebo též PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace upravují dva zákony*. Praha: *Právní rozhledy* [online]. [cit. 2018-04-25]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/ris/ais-ris-info-copy.nsf/4d735ff9c7e64b58c12569e7001a2d9c/e9e33e38b6672e50c1256b540055c643?OpenDocument>

úprava oblasti informačního práva<sup>111</sup> v samostatné České republice, zasloužil samostatné pojednání, s ohledem na předmět této práce se omezím pouze na vymezení okruhu povinných subjektů dle tohoto zákona.

Dle ustanovení § 2 písm. b) zákona o právu na informace o životním prostředí jsou povinnými subjekty:

- a. správní úřady a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků,<sup>112</sup>
- b. právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí,<sup>113</sup>
- c. právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech a) a b), jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek (dále jen "*pověřená osoba*").

Povinnými subjekty dle tohoto zákona jsou tedy:

- správní úřady a jiné organizační složky státu, tj. orgány moci výkonné a soudní, kterými jsou např. Česká inspekce životního prostředí, ale nikoliv orgány moci zákonodárné (tedy ne např. kancelář Poslanecké sněmovny a Senátu), jejich podřízené organizační složky (např. správa CHKO) a někdejší rozpočtové organizace (např. Správa úložišť radioaktivních odpadů);
- orgány územních samosprávných celků, jimiž jsou např. obecní úřad, starosta, zastupitelstvo;
- právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se k životnímu prostředí, kdy těmito subjekty jsou např. stráž přírody, myslivecká stráž, ale i soudní exekutor vykonávající rozhodnutí ve věci ochrany životního prostředí;

---

<sup>111</sup> Zákon o právu na informace o životním prostředí nabyl účinnosti 1. 7. 1998

<sup>112</sup> Zákonem ustanovení pomocně odkazuje například na zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>113</sup> Zákonem ustanovení pomocně odkazuje například na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů



- poslední kategorií jsou pověřené osoby, kterými mohou být:
  - právnické osoby založené, zřízené nebo pověřené výše uvedenými subjekty, a to např. příspěvkové organizace (např. muzea, nemocnice) nebo státní fondy (např. Státní fond životního prostředí), nebo
  - fyzické osoby poskytující služby, které mají vliv na životní prostředí, pověřené k této činnosti výše uvedenými subjekty (zejména držitelé autorizace dle § 19 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, nebo o osoby oprávněné k nakládání s odpady dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.<sup>114</sup>

Ačkoliv byl informační zákon přijat později, než zákon o právu na informace o životním prostředí, je zřejmé, že jsou ve vztahu *lex specialis – lex generalis*, přičemž obecným předpisem, jenž bude aplikován až v případě neexistence úpravy speciální, je zde informační zákon. S ohledem na skutečnost, že zákon o právu na informace o životním prostředí rámcově vymezuje okruh informací,<sup>115</sup> které jsou povinné subjekty dle tohoto zákona povinny poskytovat, umožňuje bez ohledu na formální označení žádosti posoudit povinným subjektům (ať již dle informačního zákona či zákona o právu na informace o životním prostředí), dle kterého zákona bude při vyřizování žádosti postupováno. V případech, kdy tedy subjekt dospěje k závěru, že daná informace není informací o životním prostředí, je stále nezbytné posoudit žádost o informace dle informačního zákona, jelikož ten upravuje právo na informace obecně, tak aby se dotýkalo činnosti, resp. působnosti veřejné správy.

### 5.3. Vymezení povinných subjektů dle předpisů evropského práva

Pro účely mé práce považuji za přínosné nahlédnout i do předpisů evropského práva, a to především do vymezení „*povinných subjektů*“ dle následujících informačních směrnic.

---

<sup>114</sup> PAVLORKOVÁ, Eva. *Stručný průvodce právem na informace o životním prostředí*. Ekologický právní servis, listopad 2010 [online]. [cit. 2018-05-01]. Dostupné z: [http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwia-fbj7NfZAhUJQBQKHTISD1AQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Faa.ecn.cz%2Fimg\\_upload%2F912ddd8bf8fbc-a4dc25ce4d979260af%2FStru\\_n\\_pr\\_vodce\\_pr\\_vem\\_na\\_informace\\_o\\_ivotn\\_m\\_prost\\_ed\\_.pdf&usq=AOvVaw292\\_T\\_rdHXhFNLo\\_STTjIh](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwia-fbj7NfZAhUJQBQKHTISD1AQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Faa.ecn.cz%2Fimg_upload%2F912ddd8bf8fbc-a4dc25ce4d979260af%2FStru_n_pr_vodce_pr_vem_na_informace_o_ivotn_m_prost_ed_.pdf&usq=AOvVaw292_T_rdHXhFNLo_STTjIh)

<sup>114</sup> Ustanovení § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí

<sup>115</sup> viz ustanovení § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí

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 poskytuje definici „*orgánu veřejné správy*“, jakožto povinného subjektu tak, že se jím rozumí:

- a) vláda nebo jiný orgán veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni;
- b) každá fyzická nebo právnická osoba vykonávající funkce veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, které se vztahují k životnímu prostředí a
- c) každá fyzická nebo právnická osoba, která je veřejně odpovědná nebo vykonává funkci nebo poskytuje veřejné služby ve vztahu k životnímu prostředí, řízená subjektem nebo osobou spadající pod písmena a) nebo b).

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru,<sup>116</sup> vychází při definování dotčených subjektů, kterými jsou „*subjekty veřejného sektoru*“ a „*veřejnoprávní subjekty*“ ze směrnic pro zadávání veřejných zakázek, přičemž výslovně uvádí, že se tyto definice nevztahují na veřejné podniky.<sup>117</sup>

„*Subjektem veřejného sektoru*“ se rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty.<sup>118</sup>

„*Veřejnoprávním subjektem*“ se rozumí jakýkoliv subjekt:

- d) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a
- e) který má právní subjektivitu a
- f) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Dále jen „směrnice 2003/98/ES“

<sup>117</sup> viz (10) preambule směrnice, jež odkazuje na směrnice 92/50/EHS (1), 93/36/EHS (2), 93/37/EHS (3) a 98/4/ES (4)

<sup>118</sup> viz ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/98/ES

<sup>119</sup> viz ustanovení čl. 2 odst. 2 směrnice 2003/98/ES

Takovéto vymezení obou pojmů se dle mého názoru jeví jako bezproblémové, jelikož jasně definuje jeho znaky, přičemž naplňuje požadavky na určitost a srozumitelnost právního předpisu v tom ohledu, že se subjekt sám bez pochyb dokáže subsumovat (či nikoliv) pod tuto definici. Český zákonodárce by se zde dle mého mohl inspirovat.

## 6. Státní orgány

Informační zákon zakotvuje jako první okruh povinných subjektů státní orgány, přičemž tento pojem je shodný s ústavním zakotvením povinných subjektů poskytnutých již Listinou základních práv a svobod v čl. 17 odst. 5.

Na tomto místě by bylo vhodné přistoupit k definici pojmu „státní orgán“, avšak ten není v našem právním řádu nikterak pozitivně vymezen. Jak uvádí Ministerstvo vnitra, jakožto gestor informačního zákona,<sup>120</sup> „státními orgány“ nejsou pouze orgány veřejné správy (ve smyslu orgánů moci výkonné), ale veškeré státní orgány, tedy i orgány moci zákonodárné a soudy. Předmětný pojem nelze ztotožňovat s pojmem správní orgán<sup>121</sup> a nelze jej redukovat ani na pojem orgány veřejné (státní) správy.<sup>122</sup>

Dle Jelínkové a Tuháčka<sup>123</sup> jsou státní orgány organizačními složkami státu podle zákona o majetku státu, tudíž nejde o subjekty ve smyslu občanského zákoníku, tj. právnické osoby, ale o orgány, jejichž prostřednictvím jedná stát, jenž je právnickou osobou sui generis. Dle zákona o majetku státu<sup>124</sup> tedy státní orgány mají postavení organizačních složek státu, avšak ne každá organizační složka nutně musí být státním orgánem, přičemž podstatou státních orgánů tedy je, že nemají vlastní právní subjektivitu a jednají jménem státu, který jejich prostřednictvím uplatňuje svou vůli.<sup>125</sup>

Kužílek<sup>126</sup> uvádí, že není podstatné, jak se orgán jmenuje, ale skutečnost, že jde o orgán

---

<sup>120</sup> Ministerstvo vnitra: *Analyza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejnosprávní kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů*. Praha, 10. prosince 2007, s. 19. [online]. [cit. 2018-05-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz › soubor › analyza-vlada-pdf>

<sup>121</sup> Dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“): orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy

<sup>122</sup> dtto

<sup>123</sup> JELÍNKOVÁ, J.; TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 13.

<sup>124</sup> zákon č. 219/2000 Sb., zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku státu“)

<sup>125</sup> Ministerstvo vnitra: *Analyza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejnosprávní kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů*. Praha, 10. prosince 2007, s. 20. [online]. [cit. 2018-05-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz › soubor › analyza-vlada-pdf>

<sup>126</sup> KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1. s. 30.

státu, zpravidla zřízený zákonem, a to i když nejde o správní orgán. Jinými slovy je nutno posuzovat různé státní organizace či subjekty založené právními předpisy z toho hlediska, zda jsou alespoň v jednom ohledu v postavení státního orgánu, i když v jiných ohledech jsou na státu nezávislé. Jako dostačující podmínku tedy Kužílek vidí atribut veřejné moci, která je charakteristická tím, že občané vůči ní nejsou v rovném postavení a vztahy jsou navázány na základě mocenské převahy. Kužílek<sup>127</sup> uzavírá, že právní subjektivita není podmínkou pro povinnost poskytovat informace, protože jsou povinnými subjekty i některé složky jiných státních orgánů, ač jsou samy o sobě bez právní subjektivity (např. Policie ČR)

Výklad pojmu „*státní orgán*“ ve smyslu informačního zákona netvoří v praxi žádné větší výkladové problémy tak, jak je tomu např. u „*veřejných institucí*“, nicméně i k této kategorii povinných subjektů se váže bohatá judikatura, kterou budu rozebírat dále v této kapitole.

## 6.1. Ústavně zakotvené orgány státu

Pro určení, zda je konkrétní subjekt možno subsumovat pod definici „*státního orgánu*“ je třeba primárně nahlédnout do čl. 2 odst. 1 Ústavy,<sup>128</sup> jenž operuje s termínem „*orgány státní moci*“, které dělí na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Konkrétními povinnými subjekty dle Ústavy tedy jsou Poslanecká sněmovna a Senát, jako orgány moci zákonodárné, prezident republiky a vláda republiky, jako orgány moci výkonné, pak státní zastupitelství a rovněž informační povinnost dopadá i na všechny soudy, včetně Ústavního soudu.

### 6.1.1. Česká národní banka a Nejvyšší kontrolní úřad

Pouhým letmým pohledem do Ústavy je evidentní, že mimo trojdělbou státní moci zůstávají Česká národní banka či Nejvyšší kontrolní úřad, jejichž postavení se sice na první pohled může jevit jako problematické, avšak odborná literatura,<sup>129</sup> jak uvádím níže, má o jejich zahrnutí do

---

<sup>127</sup> KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1. s. 30.

<sup>128</sup> Čl. 2 odst. 1 Ústavy: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“

<sup>129</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 25.

množiny státních orgánů, a tedy pod působnost informačního zákona, jasno. Tyto dva subjekty patří mezi jediné dvě ústavně zakotvené specializované instituce, které mají kontrolní pravomoci.

Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, jakožto státního orgánu, je s ohledem na ustanovení čl. 97 Ústavy a rovněž vymezení ustanovením § 2 odst. 1 zákona o NKÚ,<sup>130</sup> dle kterého je nezávislým kontrolním orgánem České republiky, nepochybné.

Česká národní banka je dle Ústavy<sup>131</sup> ústřední bankou státu, což samo o sobě postačí pro její zařazení mezi státní orgány. Ústavní vymezení je možno podtrhnout pomocí ustanovení § 1 zákona o ČNB,<sup>132</sup> jež Českou národní banku blíže definuje jako ústřední banku České republiky, resp. orgán vykonávající dohled nad finančním trhem a orgán příslušný k řešení krize, kterému jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném zákonem o ČNB a jinými právními předpisy.

Dle Rothanzla<sup>133</sup> je však s ohledem na ustanovení § 1 odst. 2 zákona o ČNB možné Českou národní banku, jakožto právnickou osobu veřejného práva, subsumovat i pod definici „*veřejné instituce*“, jelikož naplňuje judikatorně stanovené definiční znaky tohoto pojmu.<sup>134</sup> Tak jako tak, o kvalifikaci České národní banky, jakožto povinného subjektu informačního zákona, není sporu, na což nepřímou poukazuje např. i existence zákonného důvodu pro omezení poskytnutí informací dle § 11 odst. 2 písm. c) informačního zákona, který umožňuje povinnému subjektu neposkytnout informace, jež zveřejňuje na základě zvláštního zákona, přičemž tímto zákonem je dle poznámky pod čarou rovněž zákon o ČNB.

---

<sup>130</sup> Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NKÚ“)

<sup>131</sup> Viz čl. 98 Ústavy

<sup>132</sup> Zákon č. 6/1993 Sb., o české národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČNB“)

<sup>133</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 25.

<sup>134</sup> Viz kapitola 8. Veřejné instituce

## 6.2. Státní orgány dle kompetenčního zákona a zvláštních zákonů

### 6.2.1 Kompetenční zákon

V návaznosti na Ústavu je dozajista klíčovým, co do vymezení státních orgánů, i kompetenční zákon,<sup>135</sup> který vymezuje množinu ústředních orgánů státní správy, jimiž jsou ministerstva a další ústřední orgány státní správy. Dle kompetenčního zákona tedy do kategorie „*státní orgán*“ spadají všechna ministerstva<sup>136</sup> a ostatní ústřední orgány, tedy Český statistický úřad, Český telekomunikační úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Energetický regulační úřad, Národní bezpečnostní úřad, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, Úřad vlády České republiky.

Při ústředních orgánech státní správy, které jsou uvedeny kompetenčním zákonem, stojí i různé samostatné specializované orgány, které jsou zřízeny zvláštními zákony, popřípadě jinými akty „*mateřských orgánů*“, jsou jimi například Česká školní inspekce,<sup>137</sup> Probační a mediační služba<sup>138</sup>, Státní energetická inspekce, Česká obchodní inspekce či Puncovní úřad<sup>139</sup>, Správa úložišť radioaktivních odpadů<sup>140</sup>, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Státní veterinární správa, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Česká plemenářská inspekce<sup>141</sup>, Česká inspekce životního prostředí, Český hydrometeorologický ústav<sup>142</sup> a další.<sup>143</sup>

---

<sup>135</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“)

<sup>136</sup> Ke dni uzavření práce tedy: Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo životního prostředí.

<sup>137</sup> Zřízena zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

<sup>138</sup> Zřízena zákonem č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě, ve znění pozdějších předpisů, dohled vykonává Ministerstvo spravedlnosti

<sup>139</sup> Podřízeny Ministerstvu průmyslu a obchodu

<sup>140</sup> Zřízena ke dni 1. června 1997 rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu č. 107/97, vydaným na základě § 26 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů

<sup>141</sup> Podřízeny Ministerstvu zemědělství

<sup>142</sup> Pořízeny Ministerstvu životního prostředí

<sup>143</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace*

### 6.2.3. Státní orgány dle zvláštních zákonů

#### Veřejný ochránce práv

Mimo dikci Ústavy stojí bezesporu významný státní orgán s celostátní působností, kterým je Veřejný ochránce práv. K otázce, zda je Veřejný ochránce práv povinným subjektem dle informačního zákona, se vyjádřil Nejvyšší správní soud,<sup>144</sup> přičemž z předmětného rozhodnutí lze extrahovat následující úvahy a závěry.

Veřejný ochránce práv je monokratickým nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu, a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázána žádným procesním předpisem a Veřejný ochránce práv je chápán jako institut, který má být co nejméně formální. Z uvedeného je tedy zřejmé, že jej nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží. Není možné tedy na jeho činnost obecně vztáhnout správní řád.<sup>145</sup> Na tomto místě by tedy neobstálo ztotožnění definice „*státní orgány*“ s množinou „*správních orgánů*.“

Klíčovým kritériem pro určení, zda je Veřejný ochránce práv povinným subjektem dle informačního zákona, se tak v tomto případě stal fakt, že činnost Veřejného ochránce práv je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu<sup>146</sup>. Nejvyšší správní soud však v citovaném rozhodnutí uzavřel, že Veřejný ochránce práv sice je povinným subjektem k poskytování informací podle informačního zákona, nicméně o žádostech nerozhoduje přímo on, nýbrž je k tomu povolána jeho kancelář, jakožto jeho servisní organizace, která je k vedení správního řízení mnohem lépe vybavena, na rozdíl od samotného Veřejného ochránce práv, jehož posláním je především plnit svoji hlavní funkci, tedy zajišťovat ochranu práv a oprávněných zájmů osob ve styku s veřejnou správou.

---

*o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 63.

<sup>144</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, č. j. 2 As 58/2007-52

<sup>145</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008 č. j. 2 As 58/2007-52

<sup>146</sup> Ustanovení § 26 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Veřejném ochránci práv“).



## Specializované územní orgány státní správy

Do této množiny státních orgánů je možno zařadit např. územní finanční orgány, pracovní, katastrální, stavební, báňské, školské, matriční, živnostenské, celní a další úřady, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, orgány ochrany přírody a krajiny, státní sociální podpory, správy sociálního zabezpečení, vojenské správy a další, které byly zřízeny zvláštními zákony upravující jejich vznik, působnost i pravomoc v nejrůznějších oblastech státní správy. Mezi tyto orgány je třeba zařadit i orgány obcí a krajů, které vykonávají přenesenou působnost státní správy.<sup>147</sup> Pro lepší přehlednost práce je poskytování informací ÚSC v přenesené působnosti rozebráno v následující kapitole Územní samosprávné celky a jejich orgány.

## Veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory

V neposlední řadě dopadá informační povinnost v souvislosti s podmnožinou povinných subjektů „*státních orgánů*“ i na Hasičský záchranný sbor, Armádu České republiky, Policii České republiky, Vězeňskou službu České republiky.<sup>148</sup> Odlišnost od ostatních subjektů, spadajících pod pojem státní orgány, zde můžeme spatřovat v tom, že tyto sbory mají svou vlastní hierarchickou strukturu, která je rozdílná od subordinační struktury veřejné správy. Všechny tyto subjekty jsou však podřízeny některému z ústředních orgánů státní správy.<sup>149</sup>

## 6.3. Servisní organizace

Již v části týkající se Veřejného ochránce práv jsem nastínila možnou vícekolejnost v pojetí pojmu úřadu, přičemž tato problematika si dle mého názoru zaslouží větší pozornost.

Úřad je Hendrychem<sup>150</sup> vymezen ve smyslu pojetí:

1. funkčního – zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí, které jsou

---

<sup>147</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x. s. 63.

<sup>148</sup> KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1. s. 30.

<sup>149</sup> Např. Armáda České republiky je podřízena Ministerstvu obrany – viz ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) kompetenčního zákona.

<sup>150</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 66.

- přiřazeny nějaké organizační jednotce nebo přímo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy. V tomto smyslu je tedy úřad chápán jako funkce, tedy soubor kompetencí, které někdo vykonává (např. prezident republiky);
2. institucionálního – obecné označení organizační jednotky, které je přiznána věcná a územní působnost. Úřad je chápán jako instituce, která je organizační jednotkou subjektu veřejné správy (např. krajský úřad);
  3. pojetí pomocného útvaru – soubor osob přidáný orgánu na pomoc při výkonu jeho úřadu (funkce) a tvořící organizační jednotku bez vrchnostenské pravomoci vydávat abstraktní nebo konkrétní právní akty (např. Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv).

Pro účely polemiky uvedené v této části je tedy významné funkční pojetí úřadu a pojetí pomocného útvaru neboli dle judikatorní dikce servisní organizace.

Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku týkajícím se Veřejného ochránce práv<sup>151</sup> poukázal na skutečnost, že ačkoliv je Veřejný ochránce práv v souladu s informačním zákonem povinným subjektem, který má dle tohoto zákona poskytovat informace k jeho působnosti, je nezbytné podotknout, že rozhodování o žádostech o poskytnutí informací však není přímo na něm, nýbrž spadá mezi úkoly, které pro Veřejného ochránce práv plní jeho kancelář. Rozhodné ovšem není, který orgán jako příslušný k podávání informací byl takto označen, ale kterým jím skutečně má být. Kancelář Veřejného ochránce práv je označena jakožto určitá servisní organizace, která plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Veřejného ochránce práv<sup>152</sup> a je organizační složkou státu.<sup>153</sup> Podrobnosti o organizaci a úkolech kanceláře upravuje statut, který vydává Veřejný ochránce práv. Ve statutu je mimo jiné uvedeno, že kancelář je v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích v rámci § 25 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se, a že hospodaří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu. V čele kanceláře je vedoucí kanceláře, kterého jmenuje a odvolává Veřejný ochránce práv. Svou činnost vykonává vedoucí kanceláře podle pokynů Veřejného ochránce práv a jemu za ni odpovídá. Z popsaného tedy vyplývá, že kancelář Veřejného ochránce práv zajišťuje pro Veřejného ochránce práv veškeré

---

<sup>151</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, č. j. 2 As 58/2007-52

<sup>152</sup> Ustanovení § 25 zákona o Veřejném ochránci práv

<sup>153</sup> Dle § 3 odst. 1 zákona o majetku státu

zázemí nezbytné pro řádný výkon jeho působnosti. Nejvyšší správní soud tedy dovedl, že o všech žádostech o informace týkající se jak Veřejného ochránce práv, tak jeho kanceláře, má rozhodovat pouze jeden subjekt, kterým je s ohledem na shora uvedené kancelář Veřejného ochránce práv.

Obdobným vztahem, jakým jsou provázáni Veřejný ochránce práv a jeho kancelář, je i vztah, který existuje mezi prezidentem republiky a Kanceláří prezidenta republiky.<sup>154</sup>

V podstatě lze uzavřít, že žadatel o informace si může vybrat, zda jako povinný subjekt označí samotný povinný subjekt či jeho kancelář, žádost však následně vždy vyřizuje kancelář jakožto servisní organizace, resp. pomocný útvar. Avšak, jak uvádí Michálek,<sup>155</sup> situace se může zkomplikovat v případě správního soudnictví. *„Situace se tedy jeví jako neproblematická v případech, kdy žadatel označí jako povinný subjekt Kancelář prezidenta republiky, neboť pak tato kancelář též žádost vyřizuje a má pasivní legitimaci ve správním soudnictví. Označí-li žadatel jako povinný subjekt prezidenta republiky samotného, pak žádost vyřizuje jeho kancelář, ale pasivní legitimaci ve správním soudnictví má prezident republiky.“*<sup>156</sup>

Z výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>157</sup> je tedy možno dovést určité charakteristické znaky servisní organizace, které jsou následující:

1. organizace, která plní úkoly spojené s výkonem činnosti úřadu (funkční pojetí),
2. organizační složka státu,<sup>158</sup>
3. podrobnosti o organizaci a úkolech upravují jejich interní předpisy, přičemž organizace zajišťuje veškeré zázemí nezbytné pro řádný výkon působnosti úřadu (funkční pojetí).

S ohledem na výše zmíněné skutečnosti je za tzv. servisní organizaci třeba rovněž považovat kancelář Poslanecké sněmovny České republiky či kancelář Senátu České republiky.

---

<sup>154</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 68

<sup>155</sup> MICHÁLEK, J: *Pomocné úřady ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím*. Správní právo, rok 2016, číslo 3 s. 129.

<sup>156</sup> MICHÁLEK, J: *Pomocné úřady ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím*. Správní právo, rok 2016, číslo 3 s. 129.

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 68

<sup>158</sup> Ustanovení § 3 zákona o majetku státu

## 7. Územní samosprávné celky a jejich orgány

Územní samosprávné celky, resp. „*orgány územní samosprávy*“, jsou jakožto povinný subjekt práva na informace rovněž výslovně jmenovány již v samotném čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, přičemž informační zákon kategorii mírně upřesňuje jako „*územní samosprávné celky a jejich orgány*.“ Územní samosprávný celek je ústavně definován<sup>159</sup> jakožto územní společenství občanů, kteří mají právo na územní samosprávu. Nárok na samosprávu, jak je definován Ústavou, však musí být konkretizován zákonem, jelikož ze samotné ústavní dikce nelze dovodit, čeho se má samospráva dotýkat, ani v jakém rozsahu je územním samosprávným celkům svěřena. Nositeli územní samosprávy jsou územní samosprávné celky (jednotky), jimž jsou v České republice obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.<sup>160</sup>

Na základě ústavního vymezení je následně právo na samosprávu provedeno právními předpisy, které poskytují úpravu pro jednotlivé typy územních samosprávných celků, konkrétně jde o zákon o obcích<sup>161</sup> a zákon o krajích<sup>162</sup>.

Městské části nebo městské obvody statutárních měst a městské části hlavního města Prahy nejsou ustanovením § 2 odst. 1 informačního zákona výslovně zahrnuty mezi povinné subjekty, avšak s ohledem na jejich působnost nelze mít za to, že by je mezi povinné subjekty nešlo zařadit. Zajímavým faktem je, že městské části hlavního města Prahy mají samostatnou působnost stanovenou přímo zákonem,<sup>163</sup> kdežto městské části, případně městské obvody, disponují pravomocemi na úseku samosprávy pouze v mezích svěřených zastupitelstvem města.<sup>164</sup>

Působnost územních samosprávných celků se člení na dvě skupiny: na tzv. působnost samostatnou (samosprávnou) a na tzv. působnost přenesenou (delegovanou). Dle Hendrycha, dualismus veřejné správy, jenž se člení především na státní správu a samosprávu, odůvodňuje

---

<sup>159</sup> Čl. 100 odst. 1 Ústavy

<sup>160</sup> Čl. 99 Ústavy

<sup>161</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“)

<sup>162</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krajské zřízení“)

<sup>163</sup> Ustanovení § 18 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

<sup>164</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 31.

právní konstrukci, podle které jsou některé záležitosti výkonu státní správy „přenášeny“ na jednotky územní správy zákonem, resp. podle čl. 105 Ústavy, jejich orgány – orgány územních samosprávných celků se takto stávají nepřímými vykonavateli státní správy. Zatímco výkon územní správy, náležející do samostatné působnosti, je výrazem decentralizace veřejné správy (nositelem správy je jiný subjekt než stát), plnění agend v rámci přenesené působnosti znamená pouze dekoncentraci státní správy.<sup>165</sup>

Původně problematická formulace „*orgány územní samosprávy*“ byla novelou v roce 2006<sup>166</sup> nahrazena novou formulací tohoto výrazu, a to „*územní samosprávné celky a jejich orgány*.“ Jak je uvedeno v analýze vlády z roku 2007,<sup>167</sup> jedním z výkladových problémů před zákonem č. 61/2006 Sb. bylo stanovení toho, kdo je v podmínkách obcí a krajů povinným subjektem, tedy zda jím je územní samosprávný celek jako takový nebo jeho jednotlivé orgány. V této souvislosti je vhodné podotknout, že se dle mého názoru změnou formulace zákonodárcům nepodařilo nejasnosti odstranit. I nadále tedy ve vzduchu visí otázka, zda je povinným subjektem dle informačního zákona „*územní samosprávný celek*“ anebo jde o formulaci, která představuje množinu povinných subjektů, kterými jsou územní samosprávný celek a dále jeho orgány. Výkladové nejasnosti by se odstranily pouze další novelizací předmětné definice, a to formulací pouze „*územní samosprávný celek*“. Tímto způsobem by došlo k eliminování problematického prvku a informační povinnost by byla uložena územnímu samosprávnému celku, jakožto souhrnu všech jeho orgánů. V poslední době<sup>168</sup> však ani jedna z připravovaných navržených změn tento problém nikterak nereflektovala.

---

<sup>165</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 101.

<sup>166</sup> Zákon č. 61/2006

<sup>167</sup> Ministerstvo vnitra: *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejnosprávní kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů*. Praha, 10. prosince 2007. [online]. [cit. 2018-05-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-vlada-pdf>

<sup>168</sup> Sněmovní tisk 50: Návrh poslanců Ivana Bartoše, Jakuba Michálka, Radka Holomčička a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů; předložen Poslanecké sněmovně dne 5. ledna 2018 [online]. [cit. 2018-07-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=50> ani Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 2018-07-25]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9> (dále jen „*dubnová novela*“)

## 7.1. Působnost, v níž územní samosprávné celky poskytují informace

V praxi se vyskytují situace, kdy se žádost o informace vztahuje k informacím spadajícím jak do samostatné, tak přenesené působnosti územního samosprávného celku. Dle Furka bude zpravidla možné tyto informace odlišit a v takovém případě by žádost měla být vyřizována samostatně – dvojmo, tzn. příslušná část v samostatné působnosti a příslušná část v přenesené působnosti.<sup>169</sup> Pokud nastíněný postup rozdělení nebude možný, pak je třeba mít za to, že vyřízení žádosti bude probíhat v samostatné působnosti. Takový případ byl řešen Nejvyšším správním soudem,<sup>170</sup> když žadatel požadoval informace týkající se žádostí o informace a způsobu, jakým s nimi krajský úřad naložil, přičemž krajský úřad tak musel požadované informace shromáždit od svých jednotlivých organizačních složek. Nejvyšší správní soud následně dospěl k závěru, že: *„vytváření seznamu a poskytování požadovaných informací, náležících do obou působností kraje, je třeba považovat za činnost v samostatné působnosti kraje. Při určení správního orgánu příslušného k rozhodnutí o odvolání stěžovatele proto Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že požadované informace spadají do samostatné působnosti kraje.“*

Předchozí právní úprava se potýkala rovněž s problémem týkajícím se určování působnosti, v níž územní samosprávné celky poskytují informace. Zákonem č. 61/2006 Sb. bylo vloženo do informačního zákona ustanovení § 20 odst. 6,<sup>171</sup> které zakotvuje pravidlo, že informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti. Informace, které se týkají samostatné působnosti územního samosprávného celku, jsou tedy dle § 20 odst. 6 informačního zákona *a contrario* poskytovány orgány územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Co se týká samostatné působnosti, platí v případě obcí i krajů,<sup>172</sup> že pokud zvláštní zákon nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce či kraje, jde vždy o samostatnou působnost. Vztah samostatné a přenesené působnosti byl rovněž řešen judikatorně, přičemž Nejvyšší správní soud v rámci

---

<sup>169</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 1124.

<sup>170</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008, č. j. 4 As 57/2007-85

<sup>171</sup> Ustanovení § 20 odst. 6 informačního zákona: *„Informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti.“*

<sup>172</sup> Viz ustanovení § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) a ustanovení § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“)

vyvstalého kompetenčního sporu<sup>173</sup> shora uvedený závěr potvrdil.

Ustanovení § 20 odst. 6 informačního zákona však s sebou taktéž nese mírné aplikační nejasnosti, jelikož z jeho dikce vyplývá, že se toto ustanovení týká pouze poskytování informací, což je toliko jedním ze způsobů vyřízení žádosti o informace. Územní samosprávný celek však informace týkající se jeho přenesené působnosti může i odmítnout rozhodnutím, případně požadovat úhradu nákladů spojených s poskytnutím informace. V této souvislosti považují za nezbytné, aby byl do budoucna upraven i tento nedostatek způsobující aplikační problémy, a to změnou ustanovení § 20 odst. 6 informačního zákona, např. zněním: „*žádosti o informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, vyřizují orgány územního celku v přenesené působnosti.*“ Lze i souhlasit s návrhem, který Ministerstvo vnitra uvedlo v analýze z roku 2007,<sup>174</sup> když doporučilo výslovně určit přímo zákonem konkrétní orgán, který bude žádosti vyřizovat a současně umožnit samosprávnému celku určit jiný orgán.

Slovy komentářové literatury lze na závěr této části konstatovat, že: „*rozdělování není nijak samoučelné, neboť při přezkumu způsobu vyřízení žádosti v samostatné působnosti je nadřízený orgán omezen v možnosti změnit rozhodnutí, převzít věc nebo snížit úhradu nákladů (viz § 16a odst. 6 písm. c), odst. 7 písm. c) a § 90 odst. 1 písm. c) SpŘ. Navíc v případě krajů a jejich orgánů má určení působnosti zásadní význam i pro samotné určení nadřízeného orgánu podle § 178 SpŘ.*“<sup>175</sup>

### **7.1.1. Informace v rámci samostatné působnosti**

Do samostatné působnosti územního samosprávného celku spadají ty záležitosti, které jsou územnímu samosprávnému celku, jakožto subjektu veřejné správy i právnické osobě, vlastní, jež vykonávají veřejnoprávní korporace vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Nauka řadí do samostatné působnosti především takové záležitosti, jejichž plnění je bezprostředním zájmem existence a rozvoje územního společenství. Samostatná působnost je vymezena obecním zřízením

---

<sup>173</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. prosince 2009, č. j. Komp/2009-35

<sup>174</sup> Ministerstvo vnitra: *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejnosprávní kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů.* Praha, 10. prosince 2007. [online]. [cit. 2018-05-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz › soubor › analyza-vlada-pdf>

<sup>175</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář.* V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1.s. 1124.

jako legislativní zkratka pro spravování záležitostí obce.<sup>176 177</sup> Pokud není stanoveno, že jde o přenesenou působnost územního samosprávného celku, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.<sup>178</sup>

Dle právních předpisů<sup>179</sup> vyřizují žádosti o informace v samostatné působnosti územního samosprávného celku: zastupitelstvo obce či kraje, rada obce či kraje, starosta obce, hejtman či primátor, obecní úřad, krajský úřad či magistrát a rovněž obecní či městská policie.

Furek<sup>180</sup> uvádí, že zákony o obcích a krajích je třeba chápat jako zákony organizačního charakteru, které územní samosprávné celky spatřují jako veřejnoprávní korporace, jimž je do vlastní samosprávné působnosti svěřen určitý okruh záležitostí. V této problematice je klíčovým rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 13/2008 – 87 ze dne 27. října 2010, kdy soud dospěl k závěru, že: „v případech, kdy jsou informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to ani v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje).“ Tento závěr Nejvyššího správního soudu lze přiměřeně aplikovat i na obce, resp. obecní úřady.

V souvislosti se shora uvedeným je tedy možné konstatovat, že rozdělení konkrétní pravomoci v rámci samostatné působnosti mezi jednotlivé orgány územního samosprávného celku je pouhým organizačním přerozdělením činnosti územního samosprávného celku. V takto přerozdělených oblastech jednotlivé orgány územních samosprávných celků nemají samy o sobě vlastní způsobilost, ale jednají vždy jménem územního samosprávného celku jako takového. Povinným subjektem informační povinnosti je v případě výkonu samostatné působnosti územní samosprávný celek jako takový. Zde považuji za vhodné opět poukázat na to, že tyto nejasnosti by byly plně odstraněny mnou již dříve nastíněnou úpravou definice na „územní samosprávný celek“, což i plně koresponduje se závěry shora uvedeného rozhodnutí.

---

<sup>176</sup> Srov. ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů: " Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen "samostatná působnost")."

<sup>177</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 102.

<sup>178</sup> ustanovení § 8 obecního zřízení, či obdobně ustanovení § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>179</sup> Obecní zřízení, krajské zřízení, zákon o hlavním městě Praze

<sup>180</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1.s. 28.



### 7.1.2. Informace v rámci přenesené působnosti

V přenesené působnosti vykonávají orgány územního samosprávného celku záležitosti jiného nositele státní správy, a to státu. Z pohledu samosprávných územních celků mají agendy v přenesené působnosti povahu „cizích“ záležitostí, z pohledu státu jde naproti tomu o nepřímý výkon státní správy. Ústavní úprava čl. 105 Ústavy<sup>181</sup> předpokládá, že zákon svěří přenesenou působnost orgánům územní samosprávy, nikoliv územním samosprávným celkům jako takovým.<sup>182</sup>

Jak určuje pravidlo zakotvené v ustanovení § 20 odst. 6 informačního zákona, žádosti o informace, které se týkají přenesené působnosti, bude vyřizovat ten orgán územního samosprávného celku, jemuž byl výkon veřejné moci na daném úseku svěřen. Příkladem lze tedy uvést, že orgány, jež jednají v přenesené působnosti, jsou obecní či krajské úřady nebo magistrát, a následně zvláštní orgány obce či kraje, např. tedy stavební úřad nebo matriční úřad.

---

<sup>181</sup> Čl. 105 Ústavy: „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“

<sup>182</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 105.

## 8. Veřejné instituce

Informační zákon v ustanovení § 2 odst. 1 uvádí, že povinnými subjekty dle tohoto zákona jsou i tzv. „*veřejné instituce*“. Pojem veřejné instituce představuje bezesporu nejrozmanitější okruh povinných subjektů a zároveň se jedná o nejnejednoznačnější kategorii, přičemž si troufám říci, že ani samotné subjekty, které do této množiny spadají, nejsou schopny se stoprocentní jistotou říci, že povinnými subjekty jsou.

„*Veřejné instituce*“ nejsou součástí výčtu obmyšlených subjektů dle čl. 17 odst. 5 Ústavy a nebyly ani součástí výčtu povinných subjektů v informačním zákoně od počátku jeho účinnosti. Do ustanovení § 2 odst. 1 informačního byly zakomponovány až díky zákonu č. 39/2001 Sb.,<sup>183</sup> jenž byl přijat jako následek tzv. televizní revoluce, která proběhla na přelomu let 2000 a 2001.

Pojem „*veřejná instituce*“ není definován žádným právním předpisem, přičemž ani důvodová zpráva k zákonu č. 39/2001 Sb., kterým byly mezi povinné subjekty zařazeny „*veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*“, neposkytuje žádné výkladové vodítko. Z důvodové zprávy a znění zákona č. 39/2001 Sb. lze dovést pouze to, že účelem sledovaným zákonodárcem bylo mezi subjekty povinné poskytovat informace dle informačního zákona označené jako „*veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*“ subsumovat rovněž Českou televizi a Český rozhlas. Ježto předmětné ustanovení nebylo doplněno výslovně o subjekty „*Česká televize a Český rozhlas*“, avšak pouze o obecnou množinu „*veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky*“, bylo a i nadále je možné z této skutečnosti vyvodit závěr, že do této množiny subjektů patří kromě České televize a Českého rozhlasu i všechny další subjekty, které naplňují definiční znaky pojmu „*veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*“<sup>184</sup> v poplatném znění informačního zákona, tedy „*veřejné instituce*“. V současnosti tedy jde o subjekty, které naplňují definiční znaky „*veřejné instituce*“, jež jsou stanoveny judikatorně. Za poznámku rovněž stojí skutečnost, že k zařazení veřejných institucí mezi povinné subjekty došlo důsledkem schválení pozměňovacího návrhu v průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, a je tedy i takřka nemožné dopátrat se bližšího úmyslu, se kterým zákonodárce tuto množinu do výčtu povinných subjektů zařadil.

---

<sup>183</sup> zákon 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, (dále jen „zákon č. 39/2001 Sb.“)

<sup>184</sup> KORBEL, František. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-022-6. s. 77.

Jak již bylo uvedeno výše, definice pojmu „*veřejná instituce*“ nebyla zákonodárci nikterak konkretizována a následně došlo k přenesení tohoto nelehkého úkolu na orgány aplikace práva, pročež je v tomto směru od okamžiku účinnosti zákona č. 39/2001 Sb. košatě rozvíjena judikatura zejména Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Do účinnosti novely č. 61/2006 Sb. byla působnost informačního zákona omezena pouze na „*veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*.“ Při vymezení pojmu „*veřejné prostředky*“ se vycházelo z legální definice, kterou poskytoval zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, dle kterého se veřejnými prostředky rozumí veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v § 2 písm. a) tohoto zákona, tedy organizační složce státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem<sup>185</sup> nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.<sup>186</sup>

S účinností od 1. ledna 2016 byla zákonem č. 61/2006 Sb.<sup>187</sup> z definice vypuštěna slova „*hospodařící s veřejnými prostředky*“, přičemž zákonodárce takovýmto zásahem do definice v podstatě odstranil jeden z jejích podstatných znaků, a tak došlo ke ztrátě legislativní berličky pro vymezení tohoto neurčitého pojmu, kterou až do této novely poskytoval zákon č. 320/2001 Sb. Tato změna umožnila subsumovat pod tento neurčitý právní pojem také právnické osoby, které *de iure* hospodaří s vlastním majetkem, i když jsou výlučně vlastněny státem či územním samosprávným celkem. Okruh osob, na které dopadalo ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona se tak dramaticky rozšířil, přičemž ingerence judikatorního výkladu tak byla více než nezbytná.

Soudy nadále dovozovaly,<sup>188</sup> že okolnost, kdy zákonodárce úmyslně přenechal konkretizaci

---

<sup>185</sup> např. zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>186</sup> viz ustanovení § 2 písm. a) a g) zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, v platném znění a FUREK, Adam. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 31.

<sup>187</sup> 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

<sup>188</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2018, č. j. 10 As 239/2017 – 71

uvedeného pojmu „*veřejná instituce*“ judikatuře soudů, je zjevná i z důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým byla z § 2 odst. 1 informačního zákona po slovech „*veřejné instituce*“ vypuštěna slova „*hospodařící s veřejnými prostředky*.“ V důvodové zprávě se k této změně uvedeného ustanovení uvádí, že „*předkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. Vymezení znaků veřejné instituce je převzato z rozhodnutí Ústavního soudu III. ÚS 686/02 [Sb.n.u.ÚS Svazek č. 29, Nález č. 30, str. 257]. Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace.*“<sup>189</sup>

K významu této úpravy se v nedávné době několikrát vyjádřil i Ústavní soud,<sup>190</sup> když uvedl, že smyslem tohoto neurčitého pojmu je umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů, a to bez ohledu na jejich právní formu, nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevrchnostenským způsobem. Samotnou povinnost poskytovat informace těchto subjektů lze dle Ústavního soudu vyvodit již z práva na informace dle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud rovněž v tomto přelomovém rozhodnutí, týkajícím se společnosti ČEZ, a. s., dále uvedl, že tento pojem naopak nelze vztáhnout na subjekty soukromého práva. Ústavní soud konstatuje, že neurčitost pojmu způsobuje, že žádný z těchto subjektů nemůže z informačního zákona zjistit, zda má postavení povinného subjektu. Přiznání postavení veřejné instituce některé z osob soukromého práva by tak znamenalo uložení povinnosti v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.<sup>191</sup> K závěrům tohoto nálezu a jeho vlivu na současný právní stav se budu věnovat dále v této kapitole, jelikož jde o rozhodnutí, které lze bez diskuze považovat za zlomové, mající vliv na množinu subjektů, které lze subsumovat pod koncept „*veřejné instituce*.“

---

<sup>189</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., změna zákona o svobodném přístupu k informacím* [Systém ASPI] Wolters Kluwer [cit. 2019-02-04] ASPI ID LIT34680CZ.

<sup>190</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017 sp. zn. IV. ÚS 1146/16

## 8.1. Pojmové znaky veřejné instituce

Pojem „*veřejná instituce*“ se poprvé dostal do hledáčku Ústavního soudu nálezem ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, kdy Ústavní soud konstatoval, že pod tento pojem nespadají výlučně jen Česká televize a Český rozhlas, ale i jiné subjekty, které splňují znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.

V nálezu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 se pak Ústavní soud zevrubně věnoval znakům „*veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*“. Prohlásil, že: „*Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze pak vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností...*“.

V nálezu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha pak Ústavní soud blíže rozvedl podmínky, za jakých lze určitý subjekt považovat za „*veřejnou instituci*“: „*Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen:*

- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž*
- b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci),*
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),*
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a*
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).*

*Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“* Ústavní soud v tomto případě dále uvedl, že při podřazení určitého subjektu pod instituci soukromou či veřejnou je třeba vycházet z převahy

znaků, jež jsou pro instituci veřejnou nebo soukromou typické. Jinými slovy, pro určení, že jde o „veřejnou instituci“, není podstatné kumulativní splnění všech veřejnoprávních znaků, ale postačí jejich převážné naplnění. Na základě takto vymezených znaků pak Ústavní soud podřadil pod pojem „veřejné instituce“ také státní podnik ve smyslu zákona o státním podniku<sup>192</sup> (v daném případě šlo o státní podnik Letiště Praha, s. p.). Za zmínku rovněž stojí, že Ústavní soud zdůraznil, že při zkoumání jednotlivých definičních znaků je namístež zvažovat i celkovou míru ingerence státu při vzniku a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé, u které má mnohem větší převahu její vlastní vůle. Ústavní soud poukázal na skutečnost, že veřejná instituce nemůže svou činnost ukončit dle své libosti (tj. např. rozhodnutím svých vlastních orgánů). Při vzniku a zániku státního podniku je tak přítomná velká míra ingerence státu a naopak absentuje vlastní vůle státního podniku, což pak svědčí spíše o jeho povaze veřejné.<sup>193</sup>

Judikaturu Ústavního soudu, definující pojem „veřejná instituce“, pak dále rozvinul například Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. května 2008, č. j. 8 As 57/2006-67, když vyšel z definice „veřejné instituce“, podané Ústavním soudem, a z širší interpretace pojmu státu a pod pojem „veřejné instituce“ zahrnul také akciovou společnost, ve které měla výlučnou majetkovou účast obec (konkrétně fotbalový klub FC Hradec Králové, a.s.).

Následně v rozsudku ze dne 6. října 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-93, Nejvyšší správní soud podřadil pod pojem „veřejné instituce“ také akciovou společnost s většinovou majetkovou účastí státu (v daném případě šlo o společnost ČEZ, a. s.). Konstatoval, že: „*Při hodnocení právní povahy žalovaného... je relevantní, že dne 30. 4. 1992 byla rozhodnutím Fondu národního majetku č. 187, č. j. 639 153/91-23/3, založena ČEZ, a. s. Došlo k tomu vynětím části majetku státního podniku České energetické závody Praha. Od té doby vedle sebe existují dva subjekty: ČEZ, a. s. a České energetické závody, státní podnik, v likvidaci. Z veřejně přístupných informací, poskytovaných žalovaným, dále plyne, že k 31. 12. 2008 evidoval ČEZ, a. s., čtyři subjekty s podílem nad 3% základního kapitálu. Prvním z nich byla Česká republika zastoupená Ministerstvem financí České republiky a Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky. Podíl České republiky se v průběhu roku 2008 snížil na 63,39 % z důvodu prodeje některých akcií ČEZ, a. s., z majetku státu. Podíl České republiky na hlasovacích právech naopak vzrostl na 70,43 %, vzhledem k tomu, že počet vlastních akcií ČEZ, a. s., se zvýšil více, než se snížil počet akcií v držení České republiky.*

---

<sup>192</sup> Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>193</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06

*Majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládání ČEZ, a. s., běžnými formami, zejména hlasováním na valných hromadách. Informování ostatních akcionářů o případném negativním vlivu ovládající osoby na společnost je zajištěno prostřednictvím Zprávy o vztazích mezi propojenými osobami, která je podle českého právního řádu veřejně přístupná a je součástí výroční zprávy.“*

Na podkladu shora uvedeného Nejvyšší správní soud následně uvedl, že: *„společnost ČEZ, a. s. vznikla v důsledku rozhodnutí státu a jejím zřizovatelem byl stát. Dále, že majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládání ČEZ, a. s. a tudíž k vytváření orgánů této společnosti dochází pod dominantním vlivem státu. Splněn je rovněž znak státního dohledu, neboť pojem státního dohledu je třeba chápat ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 57/2006, tedy že se nemusí nutně jednat jen o vrchnostenskou kontrolu, ale že dohled státu může být vykonáván i na základě předpisů soukromého práva a konečně, že existuje veřejný zájem na činnosti společnosti ČEZ, a. s. Nejvyšší správní soud proto dospěl k výše uvedenému závěru, že relevantní pojmové znaky společnosti ČEZ, a. s. převažují ve prospěch podřazení tohoto subjektu mezi „veřejné instituce“ ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.“*

Takovéto vymezení „veřejné instituce“ pak Nejvyšší správní soud potvrdil například v rozsudku ze dne 15. října 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 – 176. Tato část judikatury, která se týká veřejných institucí, již byla, jak uvádím podrobně dále, překonána, a na tomto místě ji rozebírám pro dokreslení vývoje výkladu předmětného pojmu.

## **8.2. Další judikatorní vývoj**

### **8.2.1. Nález Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 1146/16**

Vývoj v oblasti výkladu pojmu „veřejné instituce“ výše uvedenými rozhodnutími však nebyl ukončen a nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, značně relativizoval dosavadní judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu, když uvedl, že: *„rozšířením výčtu povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, o veřejnou instituci byl tento zákon doplněn o neurčitý pojem, jehož smyslem je umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na*

co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů, a to bez ohledu na jejich právní formu, nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevrchnostenským způsobem. Samotnou povinnost těchto subjektů poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. Tento pojem naopak nelze vztáhnout na subjekty soukromého práva. Je totiž natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má postavení povinného subjektu. Přiznání postavení veřejné instituce některé z osob soukromého práva by znamenalo uložení povinnosti v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ Toto rozhodnutí Ústavního soudu tak doslova otřásl osobní působností informačního zákona, pročež si dovolím přistoupit k bližšímu rozboru tohoto nálezu.

Předně je nutno uvést, že z postavení „veřejné instituce“ vyplývají povinnému subjektu, vedle povinnosti poskytnout informace, i další povinnosti související s řízením, v rámci něhož vystupuje jako správní orgán, jenž rozhoduje o právech žadatele. Ústavní soud je toho mínění, že uložení takovýchto povinností pak pro soukromoprávní subjekt představuje zásah do jeho práv, jenž se odráží jak v časové, tak finanční a personální zátěži jeho činnosti. Tímto je pak zcela jistě zasaženo právo vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud následně uvedl, že takovýto zásah nepovažuje za *a priori* nepřipustný, ale jeho nezbytným předpokladem je adekvátní zákonný základ, jenž v případě rozšíření pojmu „veřejné instituce“ na soukromoprávní subjekty dán není. Ústavní soud konstatoval, že: „Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu. Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovést žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztažen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná „upřesňující“ kritéria dovést nelze. Nad rámec zákona je přitom nemohou v rámci své rozhodovací činnosti „dotvořit“ ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny.“<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV ÚS 1146/16



Ústavní soud však připouští, že ačkoliv je obchodní společnost typickým příkladem soukromoprávního subjektu, bylo by podřazení určité obchodní společnosti pod pojem „*veřejná instituce*“ možné v případě, že by tato naplňovala definiční znaky „*veřejné instituce*“ a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně k tíži veřejné moci. Pouze na okraj uvádím, že Ústavní soud toto své tvrzení dále rozvedl ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1262/17,<sup>195</sup> když nesoúhlasil s Nejvyšším správním soudem, jenž ve svém rozhodnutí<sup>196</sup> uvedl, že: z nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 vyplývá, že „*obchodní společnost, i kdyby byla stoprocentně vlastněná veřejnoprávní korporací, může být považována za „veřejnou instituci“, pouze pokud by byla přímo zřízena zvláštním zákonem.*“ Ústavní soud uvedl, že ze shora uvedeného nálezu toliko vyplývá, že: „*taková akciová společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku, je příkladem obchodní společnosti, na kterou lze důvodně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt, ale nikoliv příkladem jediným v úvahu přicházejícím.*“<sup>197</sup>

V návaznosti na shora uvedené průlomové rozhodnutí Ústavního soudu byla dřívejší judikatorní praxe, která směřovala k extenzivnějšímu výkladu pojmu „*veřejné instituce*“, zastavena, přičemž tento náleží byl již reflektován i rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.<sup>198</sup> Správní soudy v návaznosti na toto rozhodnutí Ústavního soudu tak zastávají názor, že neurčitý pojem „*veřejná instituce*“ nelze vztahovat i na subjekty soukromého práva, tedy odmítají obchodní společnosti, jejichž jediným vlastníkem je stát, subsumovat pod definici povinných subjektů dle informačního zákona.<sup>199</sup>

### **8.2.2. Judikatorní vývoj po nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16**

Nejvyšší správní soud se následně dotkl určité rozpornosti nálezu sp. zn. ÚS 1146/16, když ve svém rozhodnutí<sup>200</sup> konstatoval, že obchodní společnost OTE, a. s., sice naplňuje všechny definiční znaky vymezené Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, avšak posuzuje-li

---

<sup>195</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/71

<sup>196</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017 sp. zn. 7 As 311/2017 – 39 (zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18)

<sup>197</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/71

<sup>198</sup> Rozsudek ze dne 26. července 2017 ve věci ČEZ Distribuce, a. s.; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017, č. j. 6 As 43/2017-46

<sup>199</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 215/2016-48 ze dne 7. září 2017

<sup>200</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017 sp. zn. 7 As 311/2017 – 39

povahu subjektu optikou nálezu sp. zn. ÚS 1146/16, nemůže společnost OTE, a. s., za „veřejnou instituci“ označit, jelikož má formu obchodní společnosti a je sice momentálně stoprocentně vlastněna státem, nicméně nebyla přímo zákonem zřízena.

V této věci byla následně podána ústavní stížnost, jejíž podstatná část argumentace spočívala v údajném rozporu nálezu sp. zn. ÚS 1146/16 a nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, a to z hlediska výkladu pojmu „veřejná instituce“. Senát Ústavního soudu příslušný k projednání a rozhodnutí stížnosti dospěl k závěru, že tyto nálezy jsou v obsahovém rozporu, přičemž aktivoval sjednocovací mechanismus pléna dle zákona o Ústavním soudu.<sup>201</sup> Návrh na zaujetí stanoviska se týkal právní věty: „*Veřejnou institucí z hlediska základního práva na přístup k informacím je taková právnická osoba, v níž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace většinovou majetkovou účast.*“ Plénum Ústavního soudu však tento názor II. senátu nesdílelo a ten následně pokračoval v řízení o této ústavní stížnosti.<sup>202</sup> Ústavní soud tedy ve svém nejčerstvějším nálezu<sup>203</sup> poskytl další a dle mého názoru nikoliv poslední díl do skládky, tvořící definici „veřejné instituce“. Ústavní soud v tomto sjednocujícím nálezu dospěl k závěru, že: „*platí právní názor, podle kterého je veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.*“<sup>204</sup> Ústavní soud v odůvodnění nálezu dovedl, že společnost OTE, a. s., naplňuje v podstatné míře znaky prvního z nálezu, nálezu, tj. sp. zn. I. ÚS 260/06, přičemž je i „veřejnou institucí“ ve smyslu nálezu sp. zn. ÚS 1146/16, když sice nebyla zřízena zvláštním zákonem, nýbrž zakladatelskou listinou na základě rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, což však zcela nesporně naplňuje veřejnoprávní aspekt zřízení.

Ústavní soud při odůvodňování svého stanoviska rovněž vycházel z předpokladu racionality zákonodárce a jednoty právního řádu, když poukázal na další zákon, který se bezprostředně týká transparency činnosti veřejných institucí, a to zákon o registru smluv,<sup>205</sup> podle jehož ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) platí, že: „*prostřednictvím registru smluv se povinně uveřejňuje soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci,*

---

<sup>201</sup> Ustanovení § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“): „*Jestliže senát v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, předloží otázku k posouzení plénu. Stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán.*“

<sup>202</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. února 2019 sp. zn. II. ÚS 618/18

<sup>203</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019 sp. zn. II. ÚS 618/18

<sup>204</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019 sp. zn. II. ÚS 618/18

<sup>205</sup> Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů

*jejíž stranou je právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby“.* Ústavní soud v tomto rozhodnutí rovněž odkázal na účel zákona o registru smluv, kterým je: *„zpřístupnění dotčených smluv široké veřejnosti v souladu s ústavně zaručeným právem na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. Což lze dovodit také z vazby mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o registru smluv, neboť platí, že prostřednictvím registru smluv se neuveřejní informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím.“*<sup>206</sup>

Na tomto místě považuji za vhodné akcentovat, stejně jako Ústavní soud v posledním ze jmenovaných nálezů, smysl a účel informačního zákona, tj. umožnit veřejnosti přístup k údajům, který se týká činnosti povinných subjektů. Jak zdůrazňuje Ústavní soud,<sup>207</sup> *„smyslem ústavně zaručeného základního práva na informace je umožnit a usnadnit efektivní veřejnou kontrolu výkonu veřejné moci, což ovšem zahrnuje též kontrolu hospodaření s majetkovými hodnotami, jež jsou veřejnou mocí přímo nebo nepřímo ovládány.“* Skutečnost, že subjekt vykonává podnikatelskou činnost a nachází se v konkurenčním prostředí se soukromými subjekty, nemůže za žádných okolností ospravedlňovat omezení veřejné kontroly hospodaření těchto subjektů s veřejnými prostředky. Ve shodě s Ústavním soudem, jenž nálezem sp. zn. II. ÚS 618/18 potvrdil můj osobní názor, uzavírám, že účel informačního zákona je možné naplňovat pouze tehdy, když v pochybnostech ohledně okruhu povinných subjektů bude přistoupeno k rozšíření povinných subjektů.

### **8.3. Návrhy legislativních změn**

Jak je zřejmé z bouřlivého judikatorního vývoje, definování pojmu „*veřejná instituce*“ je značně problematické a spornou povahu zatím nebylo možno odstranit. Vedle judikatury je možné v posledních letech zaznamenat zvýšenou aktivitu i na poli navrhovaných legislativních změn, týkajících výčtu povinných subjektů, přičemž považuji za přínosné si alespoň stručně tyto pokusy nastínit.

---

<sup>206</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019 sp. zn. II. ÚS 618/18

<sup>207</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019 sp. zn. II. ÚS 618/18

### 8.3.1. Poslanecký návrh – leden 2018<sup>208</sup>

V lednu roku 2018 byl Poslanecké sněmovně předložen návrh skupiny poslanců, kterým se navrhuje doplnění výčtu povinných subjektů o množinu právnických osob, „*v nichž je stát, územní samosprávný celek anebo jiný povinný subjekt většinovým společníkem nebo v nich mohou sami nebo s jinými povinnými subjekty přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv.*“<sup>209</sup> S ohledem na skutečnost, že již v aktuálně platném a účinném znění výčtu povinných subjektů je pojem „*veřejné instituce*“ relativně neurčitým právním pojmem a způsobuje značné výkladové nejasnosti, zavedením shora uvedené definice by, dle mého názoru, došlo k řetězení povinných subjektů, což by zcela jistě zapříčinilo ještě větší nepřehlednost okruhu adresátů právní normy. Změny tímto směrem tedy považuji i s ohledem na judikatorní praxi,<sup>210</sup> týkající se pojmu „*veřejné instituce*“, za nadbytečné a nekoncepční.

V průběhu roku 2018 byl poslanecký návrh projednáván v několika výborech Poslanecké sněmovny,<sup>211</sup> přičemž například Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj předložil pozměňovací návrh,<sup>212</sup> v němž poskytuje příkladný výčet množiny veřejných institucí, mezi něž řadí „*zejména*“:

- a) *právnické osoby, které byly založeny nebo zřízeny zákonem;*
- b) *dobrovolné svazky obcí; příspěvkové organizace státu nebo územního samosprávného celku;*

---

<sup>208</sup> Sněmovní tisk 50: Návrh poslanců Ivana Bartoše, Jakuba Michálka, Radka Holomčíka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů; předložen Poslanecké sněmovně dne 5. ledna 2018 [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=50>

<sup>209</sup> dtto

<sup>210</sup> viz nálezn Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06; který stanovil definiční znaky „*veřejné instituce*“, přičemž uvedl, že mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří:

- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci);
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

<sup>211</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 2018 8. volební období č. 137 ze 7. schůze ze dne 7. března 2018. [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&v=US&ct=137>

<sup>212</sup> Usnesení Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj č. 42 ze dne 10. května 2018. [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=50>

- c) *školské právnické osoby zřízené státem, územně samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí;*
- d) *veřejné výzkumné instituce podle zvláštního zákona;*
- e) *státní podniky nebo národní podniky; zdravotní pojišťovny;*
- f) *fundace a ústavy, pokud byly založené státem nebo územně samosprávným celkem;*
- g) *právnické osoby neuvedené v písm. a) až i), ve kterých má jiný povinný subjekt sám nebo s dalšími povinnými subjekty většinovou majetkovou účast nebo je ovládá, a to i prostřednictvím právnické osoby, ovládání se posoudí jako u obchodní korporace.*<sup>213</sup>

Výbor pro obranu rovněž po projednání této poslanecké novely předložil pozměňovací návrh, jenž doporučoval původně navrhované ustanovení § 2 odst. 1 doplnit o textaci: *„tyto subjekty však nemají povinnost poskytovat informace o smlouvách jednotlivých provozovatelů objektů a prvků zapojených do plánu obrany státu, dílčího plánu obrany, na jakékoli úrovni, nebo plánu krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury, které se ochrany těchto objektů a prvků týkají. Takovými provozovateli se rozumí provozovatelé objektů důležitých pro obranu státu, objektů, které za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu ve smyslu zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, mohou být napadeny (OMN - objekty možného napadení) nebo prvků kritické infrastruktury.*<sup>214</sup>

Novela z ledna 2018, která se vedle informačního zákona týkala především zákona o registru smluv, byla sice schválena, a jako zákon č. 177/2019 Sb.<sup>215</sup> vešla v účinnost dne 1. listopadu 2019, avšak novela informačního zákona týkající se rozšíření povinných subjektů byla v průběhu legislativního procesu vypuštěna.

### **8.3.2. Vládní návrh – duben 2018<sup>216</sup>**

Rok 2018 byl, co se týká snahy přesněji definovat tento neurčitý právní pojem, velice štědrý a vedle přelomového judikátu Ústavního soudu a „*lednové novely*“ byla předložena Ministerstvem

<sup>213</sup> dtto

<sup>214</sup> Usnesení Výboru pro obranu č. 77 ze dne 21. listopadu 2018. [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=50&ct1=10>

<sup>215</sup> Zákon č. 177/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů

<sup>216</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 2018-07-25] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>

vnitru ještě „*dubnová novela*“, která nabídla dvě variantní řešení pro novou úpravu výčtu povinných subjektů, přičemž obě varianty měly nahradit problematický pojem „*veřejné instituce*“. Dle první varianty by došlo k nahrazení slov „*veřejné instituce*“ za „*právnícké osoby, které:*

- a. *byly založeny nebo zřízeny zákonem,*
- b. *jsou dobrovolnými svazky obcí,*
- c. *jsou příspěvkovými organizacemi státu, územních samosprávných celků nebo dobrovolných svazků obcí,*
- d. *jsou školskými právníckými osobami zřízenými státem, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí, nebo*
- e. *jsou veřejnou výzkumnou institucí“.*<sup>217</sup>

Druhá varianta shora uvedenou definici „*veřejné instituce*“ dále rozšiřovala o „*písm. f) jsou jinou právníckou osobou, kterou stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky ovládá*<sup>20)</sup>, a to i prostřednictvím jiné právnícké osoby.

Poznámka pod čarou č. 20 zní:

„20) § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).““

Novela reflektovala judikatorní vývoj, zejména pak závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2017 ve věci IV. ÚS 1146/16. Rozdílnost variant spočívala v tom, do jaké míry se informační povinnost bude vztahovat i na právnícké osoby soukromého práva. Přičemž druhý návrh byl doplněn o odkaz na poznámku pod čarou mířící na ustanovení § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), kde je upraveno, kdo je ovládající osobou. Je to osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou.<sup>218</sup> S ohledem na uvedené lze tento krok považovat za krok správným směrem k vyjasnění problematické definice.

---

<sup>217</sup> dtto

<sup>218</sup> Důvodová zpráva k předkládanému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 2018-06-20]. Dříve dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9> Pozn. autorky: ke dni odevzdání práce je v aplikaci Odok dostupná již pouze Důvodová zpráva k návrhu, jehož součástí není úprava definice „veřejné instituce“, tudíž Důvodová zpráva, ze které bylo čerpáno, není veřejně dostupná.

Návrh novely z dubna 2018 byl usnesením vlády ze dne 14. října 2019<sup>219</sup> sice schválen a předseda vlády byl pověřen návrh předložit Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání, avšak v rámci mezirezortního připomínkového řízení byla část týkající se upřesnění povinných subjektů opět vypuštěna.

## 8.4. Shrnutí k veřejným institucím

V této kapitole jsem ilustrovala, že ačkoliv jsou na poli legislativním v posledních letech zaznamenány určité snahy o vyjasnění tohoto pojmu, je zřejmé, že všechny tyto snahy, ať šlo o poslanecké či vládní iniciativy, byly k dnešnímu dni neúspěšné, a i nadále tak panuje stav, kdy většina povinných subjektů, které by naplňovaly parametry „*veřejné instituce*“, neplní své povinnosti dle informačního zákona, přičemž se ani necítí být povinnými subjekty. O této skutečnosti svědčí např. i výzkum Otevřené společnosti, o. p. s., která žádala o informace 61 společností s majetkovou účastí státu a podniků, přičemž zjišťovala, jak subjekty poskytují informace podle informačního zákona. Z provedeného výzkumu vyplývá, že 48 ze 61 oslovených subjektů odmítlo poskytnout informace, přičemž většina z nich uvedla, že nespĺňuje kritéria stanovená Ústavním soudem, nebo že se jich informační zákon zkrátka netýká. Řada žádostí zůstala zcela bez odpovědi a v několika případech byla oficiálním důvodem odmítnutí neochota poskytnout konkrétní požadovanou informaci. Výzkum se rovněž dotýkal povinnosti zveřejňovat povinné informace,<sup>220</sup> avšak i u 13 subjektů, které informace poskytly na žádost, byly zjištěny zásadní nedostatky ve zveřejňování povinných informací.

Jak jsem již uvedla výše, dle mého názoru je extenzivní výklad neurčitého právního pojmu „*veřejné instituce*“ na místě a takovýto přístup koresponduje se společenským vývojem, který v posledních letech tíhne k vyšší míře informovanosti i vyšší míře zájmu společnosti na získávání informací o činnosti subjektů, jejichž činnost je v jakékoli míře financována veřejnými prostředky. Skutečnost, zda konkrétní subjekt naplní definiční znaky a bude jej možno považovat za veřejnou

---

<sup>219</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 14. října 2019 č. 727 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. [online]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>

<sup>220</sup> Ustanovení § 5 informačního zákona

instituci či nikoli, však bude záležet na konkrétním individuálním posouzení jednotlivých subjektů. Zároveň je třeba slovy komentářové literatury<sup>221</sup> akcentovat, že: „*při posuzování otázky, zda jsou u určitého subjektu naplněny pojmové znaky veřejné instituce, již v současnosti nelze vystačit s toliko formálním pojetím, tzn. hodnotit pouze právní úpravu postavení a činnosti určité právnické osoby (zařízení) tak, jak jsou stanoveny právní normou, a nikoliv „faktické“ postavení konkrétní právnické osoby (zařízení) [zejména faktické vazby, „ovládání“ apod. mezi zřizovatelem (zakladatelem) konkrétního subjektu a tímto subjektem].*“

Dle Pospíšila<sup>222</sup> je nálezn Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 nutno chápat jako upozornění na to, že „*výklad pojmu veřejná instituce nelze napínat do nekonečna, neboť je třeba si uvědomit, že ústavně zaručené právo na informace implikuje povinnost poskytnout informaci pouze tehdy, pokud jde o stát a subjekty veřejné moci. V ostatních případech se jedná o povinnost, která je uložena nad rozsah ústavně zaručeného práva na informace, jedná se o prvotní stanovení povinnosti zákonem, a proto musí být zákon maximálně určitý.*“ Následně Pospíšil na stejném místě dodává, že výklad pojmu „*veřejné instituce*“ má své meze a je nyní na zákonodárci, aby jednoznačně upravil povinnosti těm, kterým neplynou přímo z ústavního pořádku. Snahy zákonodárce však, jak jsem již uvedla dříve, i nadále vyznívají do prázdna, a legislativní řešení tohoto výbušného téma, je zřejmě v nedohlednu.

---

<sup>221</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 35.

<sup>222</sup> POSPÍŠIL, Ivo. *Soudní judikatura a dotváření či přetváření práva? Příklady z aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím*. [online]. [cit. 2019-10-24]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/soudni-judikatura-a-dotvareni-ci-pretvareni-prava-priklady-z-aplikace-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim>



## 9. Subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy

Poslední okruh povinných subjektů dle informačního zákona je definován ustanovením § 2 odst. 2 jako: „*subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.*“ Jak je z legální definice zřejmé, jde o povinné subjekty, které nejsou státním orgánem, územním samosprávným celkem ani jeho orgánem, ani veřejnou institucí, avšak jde o subjekty, jež jsou nadány vrchnostenským oprávněním vykonávat rozhodovací činnost.

Obdobně jako pro „*veřejné instituce*“ je informační povinnost těchto subjektů stanovena až informačním zákonem a nikoliv ustanovením čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Do tohoto čtvrtého okruhu povinných subjektů řadíme například orgány profesní samosprávy, kterými jsou příkladmo Česká advokátní komora, Komora auditorů České republiky, Česká komora architektů.<sup>223</sup> Optikou tohoto ustanovení lze jako povinné subjekty dále definovat i fyzické osoby, kterým byl na základě zákona svěřen do působnosti výkon veřejné moci v rámci některého z odvětví veřejné správy. Mezi takové subjekty patří tzv. veřejné strážce, např. lesní stráž,<sup>224</sup> stráž přírody<sup>225</sup> či rybářská stráž.<sup>226 227</sup> Mezi další fyzické osoby nadané výkonem veřejné moci pak dále odborná literatura řadí<sup>228</sup> notáře, ředitele školy či rektora univerzity.

Ačkoliv tento čtvrtý okruh povinných subjektů není judikatorně natolik exponovaný jako „*veřejné instituce*“, i tak se najde řada zajímavých soudních rozhodnutí. Za všechny bych například

---

<sup>223</sup> KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 73-74.

<sup>224</sup> Dle ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) „*Lesní stráž je fyzická osoba zajišťující ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany.*“

<sup>225</sup> Dle ustanovení § 81 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, která kontroluje dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny

<sup>226</sup> Dle ustanovení § 14 a násl. zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)

<sup>227</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 45.

<sup>228</sup> KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 73-74.

zmínila rozhodnutí Krajského soudu v Praze, které bylo následně potvrzeno Nejvyšším správním soudem.<sup>229</sup> Soud v tomto případě zkoumal, zda je možné soudního exekutora subsumovat pod pojem povinný subjekt. Pro tuto část práce se omezím pouze na úvahy soudu, které uvedl při zodpovídání otázky, zda je možné soudního exekutora zařadit pod kategorii dle ustanovení § 2 odst. 2 informačního zákona. Dle názoru soudu<sup>230</sup> „výkon exekutorské činnosti sice naplňuje první část definice podle § 2 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb, neboť soudní exekutor na základě pověření exekutorským úřadem bezesporu rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob. Nejedná se však o rozhodování v oblasti veřejné správy, nýbrž v oblasti soudnictví.“ V tomto rozhodnutí soud rovněž věnoval pojmovému vymezení veřejné správy, když uvedl, že vyčerpávající definice tohoto pojmu ze své podstaty není možná. Dle soudu je však obecně přijímáno, že veřejnou správu lze definovat negativně tak, že jde o činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou, ani soudní, nýbrž představuje provádění zákonů nebo jiné činnosti ve veřejném zájmu osobami, které nejsou nezávislé.<sup>231</sup> Takové vymezení respektuje i judikatura správních soudů.<sup>232</sup> V konkurenci s veřejnou správou představuje výkon soudní moci naopak tu část veřejné moci, v rámci níž nezávislé soudy rozhodují v konkrétních případech o právech, povinnostech a oprávněných zájmech fyzických a právnických osob. Zahrnuje přímou rozhodovací činnost i další související činnosti, které jsou s jejím výkonem bezprostředně spojeny. Od rozhodovací činnosti soudní moci je přitom třeba zároveň odlišit veřejnou správu soudů, která naopak tvoří integrální součást veřejné správy. V předmětném rozhodnutí<sup>233</sup> tedy soud uzavřel, že v případě výkonu exekuční činnosti soudním exekutorem je nepochybné, že se jedná o výkon moci soudní. Soudní exekutor provádí nucený výkon (exekuci) soudních a jiných rozhodnutí, což je činnost, která přísluší primárně moci soudní. V předmětné záležitosti je podstatné, že k přenesené pravomoci na soudního exekutora dochází ze strany civilních soudů a jeho činnost tedy nelze považovat za výkon veřejné správy.

Hlavní rozdíl mezi kategorií povinných subjektů dle ustanovení § 2 odst. 2 informačního zákona a předchozími třemi spočívá především v rozsahu informační povinnosti, přičemž subjekty

---

<sup>229</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 48 A 50/2017-41 ze dne 11. září 2017, potvrzeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2018, č. j. 8 As 222/2017-37

<sup>230</sup> dtto

<sup>231</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 4

<sup>232</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, č. j. 4 Aps 3/2005, nebo již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85

<sup>233</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. září 2017, č. j. 48 A 50/2017-41

této kategorie jsou povinny poskytovat informace pouze v rozsahu dotýkajícího se vlastní rozhodovací činnosti. Furek<sup>234</sup> v této souvislosti rozvíjí možnou další problematickou oblast, když vznáší otázku: „*jakým způsobem takové omezení chápat – zda se informační povinnost vztahuje pouze na informace bezprostředně související s danou agendou (rozhodováním na dotčeném úseku veřejné správy), nebo zda půjde o jakékoliv informace, mající relevantní souvislost s postavením povinných subjektů a jejich rozhodovací činností, která je důvodem jejich zařazení mezi povinné subjekty.*“ Jak je v komentáři rovněž nastíněno, v případě, kdy by došlo k akceptaci prvního z popisovaných výkladů, povinné subjekty by nemusely poskytovat např. informace o financování jejich činnosti z veřejných prostředků. Shodně s autory komentáře lze tvrdit, že smyslu a účelu informačního zákona odpovídá spíše druhý z uvedených výkladů, kdy by: „*měly být poskytovány všechny informace vztahující se k výkonu působnosti povinných subjektů (obdobně, jako je tomu u povinných subjektů dle § 2 odst. 1), přičemž v tomto případě tvoří zmíněnou působnost zákonem delegované oprávnění rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.*“<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 46.

<sup>235</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 46.

## 10. Nadřízený správní orgán

Ustanovení § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona pojednává o povinných subjektech, které vyřizují žádosti o poskytnutí informace. S tímto postupem se však nedílně pojí i činnost nadřízeného orgánu,<sup>236</sup> který je v souladu s informačním zákonem, případně správním řádem, příslušný k rozhodování o odvolání,<sup>237</sup> rozhodování o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace,<sup>238</sup> učinění opatření proti nečinnosti<sup>239</sup> a přešetřovat způsob vyřízení stížnosti na postup povinného subjektu.<sup>240</sup> V případě, kdy je ve věci následně vydáno rozhodnutí o odvolání, popř. rozhodnutí o rozkladu, je to právě nadřízený orgán, jenž je pasivně žalobně legitimován v případné správní žalobě proti tomuto rozhodnutí. Nedávnou novelizací<sup>241</sup> navíc došlo k zavedení institutu informačního příkazu, což je oprávnění nadřízeného orgánu nařídít povinnému subjektu požadovanou informaci poskytnout.<sup>242</sup>

Pro určení nadřízeného orgánu stanovil zákonodárce pravidla ustanovením § 20 odst. 4 informačního zákona, jenž uvádí, že nelze-li podle § 178 správního řádu určit nadřízený orgán, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

S aplikovatelností od 1. ledna 2020 se Úřadu pro ochranu osobních údajů svěřuje pravomoc rozhodovat v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti tehdy, pokud nelze určit nadřízený orgán podle ustanovení § 178 správního řádu. Takovýto krok považuji za vhodnější řešení hypoteticky problematických situací, jelikož svěřením této rozhodovací pravomoci do rukou nezávislého orgánu zamezí případným sporům ohledně podjatosti subjektů stojících v čele povinného subjektu, které mohla vyvolat aktuální úprava.

Obecně je tedy nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, o němž to stanoví zvláštní zákon. V případě, že jej zvláštní zákon neurčí, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, případně vykonává dozor.

---

<sup>236</sup> Dále též „nadřízený správní orgán“ dle dikce správního řádu

<sup>237</sup> Ustanovení § 16 informačního zákona

<sup>238</sup> Ustanovení § 16a informačního zákona

<sup>239</sup> Ustanovení § 80 správního řádu

<sup>240</sup> Ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu

<sup>241</sup> Zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů – s účinností od 24. dubna 2019, vůči některým institutům informačního zákona aplikovatelný až 1. ledna 2020.

<sup>242</sup> Ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona ve znění zákona č. 111/2019 Sb.

Pokud nelze nadřízený správní orgán určit dle ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu, poskytuje ustanovení § 178 odst. 2 následující legislativní berličku: „*Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.*“

Pořadí způsobu určení nadřízeného orgánu je tedy následující: ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu, ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu a ustanovení § 20 odst. 4 informačního zákona, resp. ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, resp. s aplikovatelností od 1. ledna 2020 Úřad pro ochranu osobních údajů.

V souladu s komentářovou literaturou<sup>243</sup> je při určování nadřízeného orgánu nutno respektovat zásadu dvojinstančnosti, resp. postupovat v souladu se smyslem odvolacího nebo stížnostního řízení, a to zajistit, že o odvolání nebo stížnosti rozhoduje orgán stojící vně samostatného povinného subjektu, popř. alespoň organizačně oddělený tak, že se na vyřizování žádosti o informace v první instanci nepodílí. Jak uvádí Furek,<sup>244</sup> pro určení nadřízeného orgánu je tedy podstatný jak charakter povinného subjektu, tak i povaha požadované informace, jelikož poskytování informací není specifickou působností, ale vždy je součástí určitého oboru působnosti, resp. odvětví veřejné správy, podle něhož se určuje nadřízený orgán.

Na tomto místě bych dále mohla zdlouhavě pojednávat o nadřízených orgánech jednotlivých povinných subjektů, avšak dovolím si blíže rozebrat pouze některé případy problematického určení nadřízeného orgánu, které byly v minulosti řešeny judikatorně.

---

<sup>243</sup> JELÍNKOVÁ, Jitka. § 20 (Přechodná ustanovení a vztah ke správnímu řádu). *Praktický komentář*. [Systém ASPI]

<sup>244</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 1113.

V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 68 soud konstatoval, že o stížnosti dle ustanovení § 16a informačního zákona, která byla podána ve věci povinného subjektu Kanceláře prezidenta republiky, bude rozhodovat ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. V posuzovaném případě je osobou stojící v čele povinného subjektu vedoucí Kanceláře prezidenta republiky, přičemž tento postup odpovídá i organizačnímu řádu tohoto subjektu. Tento judikát je poutavý i tím, že řeší pasivní žalobní legitimaci, přičemž v této fázi soud považuje za podstatné rozlišit, komu je žádost o informace směřována. Pokud by totiž byla žádost směřována Kanceláři prezidenta republiky, ať už by se týkala působnosti prezidenta či kanceláře samotné, pak by v pozici žalovaného vystupovala kancelář. Soud dále uvedl, že v případě, že by žádost směřovala na prezidenta republiky, a i když by za něj žádost v intencích servisní organizace<sup>245</sup> vyřizovala kancelář, byl by v pozici žalovaného sám prezident, přestože by žaloba směřovala na zrušení rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky.

Ačkoliv z pohledu soudní soustavy by se na první pohled zdálo, že nadřízeným orgánem okresního soudu je soud krajský, odmítl Nejvyšší správní soud<sup>246</sup> tuto konstrukci jako porušení ústavně zakotvených mezí výkonu státní moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, neboť státní orgán nemůže rozhodovat, pokud mu zákon tuto kompetenci výslovně nesvěřuje. Jako nadřízený správní orgán bylo ve zmíněném rozhodnutí určeno Ministerstvo spravedlnosti.

Jak je uvedeno v kapitole 8. Veřejné instituce, pod pojem veřejné instituce je možné zařadit celou řadu subjektů, pročež určení nadřízeného orgánu je nezbytné v každém případě posuzovat individuálně. Obecně lze však říct, že správní soudy v této oblasti dospěly k požadavku na takové subjekty vytvořit víceinstanční transparentní organizační strukturu pro rozhodování dle informačního zákona.<sup>247</sup> Dle Furka<sup>248</sup> je při určování nadřízeného subjektu veřejným institucím možno volit ze tří možností, přičemž prioritně je třeba vycházet z ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu, kdy bude nadřízeným orgánem orgán vykonávající dozor nad její činností v oblasti veřejné správy, druhou možností je ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu, které za nadřízený orgán považuje ten, který instituci pověřil výkonem veřejné správy, tedy zřizovatele či zakladatele. V případě, že shora uvedené možnosti selžou, je možné se uchýlit k pravidlu obsaženému

---

<sup>245</sup> Viz kapitola 5.2.4. Servisní organizace

<sup>246</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, č. j. 4 Ans 10/2008 – 139

<sup>247</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 7 As 180/2015-33, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, č. j. 9 As 82/2013-22

<sup>248</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 1115.

v ustanovení § 20 odst. 5 informačního zákona, a to že nadřízeným orgánem bude osoba stojící v čele veřejné instituce, resp. od 1. ledna 2020 Úřad pro ochranu osobních údajů.

## 10.1. Nadřízený správní orgán nadřízeného správního orgánu

Další oblastí změny, kterou již v souvislosti s informačním příkazem zmíněný zákon č. 111/2019 Sb., zavedl, je problematika přezkumného řízení, jehož provádění je zakotveno jako nová pravomoc Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále rovněž jen „ÚOOÚ“). ÚOOÚ zde plní v podstatě roli nadřízeného správního orgánu nadřízeného správního orgánu a ačkoliv je tato úprava aplikovatelná až od 1. ledna 2020, považuji za vhodné se zde o ní zmínit již teď.

### Přezkumné řízení a ochrana proti nečinnosti

Přezkumné řízení je nově upraveno ustanovením § 16b informačního zákona, přičemž vedení toho řízení se řídí správním řádem. Nemůže zůstat bez povšimnutí, že tato úprava byla do předmětného zákona zahrnuta až na základě pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka.<sup>249</sup> Dle zdůvodnění pozměňovacího návrhu je cílem navrhované regulace zjednodušit a zefektivnit vyřizování žádostí o informace a ulevit soudní soustavě v případech, které by ve skutečnosti mohly být snadno řešeny na úrovni povinných subjektů a jejich nadřízených správních orgánů v rámci správního řízení. Smyslem této alternativy k soudnímu řízení není dle Michálka nahrazování hierarchické soustavy veřejné správy, ale doplnění této soustavy o nezávislý orgán. ÚOOÚ je Michálkem považován za nejvhodnější orgán, jelikož charakteristickou otázkou řešenou v předmětných řízeních je kolize práva na informace a práva na soukromí. ÚOOÚ je v rámci přezkumu rovněž svěřena pravomoc vydat informační příkaz či jiný instrument ochrany před nečinností odvolacích správních orgánů.<sup>250</sup>

Nově je rovněž s aplikovatelností od 1. ledna 2020 upravena i specifická role ÚOOÚ na poli ochrany proti nečinnosti nadřízených orgánů. V souladu s novým ustanovením § 16b odst. 3 informačního zákona je ÚOOÚ nadán k přijetí opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu,

---

<sup>249</sup> MICHÁLEK, Jakub. *Písemné pozměňovací návrhy. Pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (sněmovní tisk č. 139)*, předložen 12. září 2018, č. 1278. [online]. [cit. 2019-10-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppn.sqw?id=6477>

<sup>250</sup> dtto

příčemž skrze ustanovení § 20 odst. 4 písm. d) bude použito ustanovení § 80 správního řádu.



# 11. Aplikační problémy

## 11.1. Obstrukce a zneužití práva na informace

### 11.1.1. Obstrukce

Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod představuje pozitivní závazek státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat informace, jenž je dále proveden předně informačním zákonem. Ne všechny povinné subjekty se však v návaznosti na tuto ústavní a zákonnou proklamaci snaží vytvořit veřejný prostor, v nějž by měli občané důvěru, a postupovat tak v duchu těchto ustanovení. Problematickou situaci pregnantně vystihl Nejvyšší správní soud, který ve svém rozhodnutí<sup>251</sup> uvedl, že: „*v současné praxi povinných subjektů se bohužel nezdá vyskytovat situace, že po skutkové stránce i z hlediska právního posouzení je zřejmé (a judikaturou soudů vyjasněno), že žádosti o poskytnutí určité informace musí být povinným subjektem vyhověno, neboť neexistují žádné skutečné důvody, pro které by bylo možno poskytnutí informace odepřít. Přesto však povinný subjekt z důvodů, které často nejsou navenek zřejmé, nemá zájem informaci poskytnout či má zájem poskytnutí informace přinejmenším co nejvíce oddálit. Povinný subjekt takto jedná v rozporu se smyslem a účelem zákona, avšak jelikož obvykle nemůže svoji nevělu dodržovat zákon otevřeně projevit, uchyluje se k obstrukcím, účelovému postupu, zdržování a fakticky zneužívá svého vrchnostenského postavení při postupech a řízeních ve věci poskytnutí informace. Často pak povinný subjekt a odvolací orgán, které v řadě případů fakticky a institucionálně splývají ..., k těmto praktikám používají i instančního vztahu, jenž mezi nimi existuje.*“

Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném rozhodnutí dále dovodil, že: „*soudní ochranu před účelovým postupem odvolacího orgánu, spočívajícím v opakovaném rušení rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a vracení věci povinnému subjektu k dalšímu řízení, lze poskytnout v řízení podle § 65 a násl. s. ř. o.*“ V situacích, kdy soud zjistí, že důvody nasvědčují tomu, že odvolací orgán postupoval při zrušení rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a vracení věci povinnému subjektu k dalšímu řízení v rozporu se smyslem a účelem informačního zákona, není důvod, aby byla žaloba v této věci soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 68 písm. a) soudního

---

<sup>251</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35

řádu správního<sup>252</sup> jako nepřijatelná pro vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Soud takovou žalobu projedná a ve věci rozhodne ve smyslu ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona.

Ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona je komentářovou literaturou<sup>253</sup> považováno za problematické a nesystémové, přičemž hlavní kámen úrazu spočívá v tom, že konstrukce do správního soudnictví, které je vystavěno zásadně na kasačním principu, poměrně nesystematicky vnáší princip apelační. K problematickému charakteru ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona se ostatně vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu,<sup>254</sup> přičemž uvedl, že: *„Smysl a účel uvedeného ustanovení je zřejmý - zabránit „ping-pongu“ mezi povinným subjektem resp. odvolacím orgánem, na straně jedné a správními soudy na straně druhé a zajistit, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani odvolací orgán tak neučinily. Krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařídit požadované informace poskytnout.“*

Řešení obstrukčních praktik povinných subjektů, které si klade za cíl zároveň odlehčit soudům od nadměrného zatěžování a zrychlit vyřizování žádostí o informace, zavedla s aplikovatelností od 1. ledna 2020 do informačního zákona novela č. 111/2019 Sb. Do informačního zákona je nově vkládáno ustanovení § 16 odst. 4, dle kterého: *„Neshledá-li nadřízený orgán důvody pro odmítnutí žádosti, zruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti nebo jeho část a řízení v tomto rozsahu zastaví. Současně rozhodnutím přikáže povinnému subjektu požadovanou informaci žadateli poskytnout ve lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o odvolání povinnému subjektu. Proti rozhodnutí nadřízeného orgánu podle věty první se nelze odvolat. Poskytnutí informace povinným subjektem lze exekučně vykonat.“* Možnost využít tzv. informační příkaz je udělena jak nadřízenému orgánu vůči prvoinstančnímu povinnému subjektu, tak ÚOOÚ, který přezkoumává rozhodnutí tohoto nadřízenému orgánu.<sup>255</sup>

---

<sup>252</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>253</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 854.

<sup>254</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62

<sup>255</sup> Ustanovení § 16b informačního zákona ve znění zákona č. 111/2019 Sb.

Zavedení institutu informačního příkazu považuji za velmi přínosný krok, jenž dle mého názoru představuje důležitý posun k ukončení administrativního „ping-pongu“ mezi povinnými subjekty a odvolacími orgány, resp. mezi nadřízenými orgány a nově oprávněným ÚOOÚ, jenž dozajista posílí otevřenost veřejné správy.

### 11.1.2. Zneužití práva na informace

Stejně tak jako na straně povinných subjektů dochází k narušování procesu poskytování informací obstrukcemi, na straně druhé, resp. na straně žadatelů o informace, se často objevují žádosti takového charakteru, kdy je zřejmé, že žadateli nejde ani o samotnou informaci. Takovéto žádosti je třeba spojovat se zneužitím práva na informace až šikanozním výkonem takového práva. Soudy<sup>256</sup> přitom dovozují možnost odmítnout poskytnutí informací z důvodu zneužití práva, ačkoliv tento důvod není výslovně uveden v ustanoveních § 7 – § 11 informačního zákona, přičemž uvádí, že: *„Odepřít poskytnutí by v daném konkrétním případě bylo možno pouze na základě principu zákazu zneužití práva, pokud by se ukázalo, že žádost o informace o odměně ředitele školy, již je jinak třeba bez dalšího vyhovět, má v konkrétním případě za cíl poškodit jej (např. jej šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči němu nenávisť apod.). Nic takového však nebylo při dosavadním postupu povinného subjektu a v navazujícím odvolacím řízení ředitelem školy ani samotným povinným subjektem tematizováno. V této souvislosti dlužno poznamenat, že obával-li se ředitel školy ve vyjádření povinnému subjektu ze dne 30. 7. 2011, že při zveřejnění výše své odměny by se mohl stát terčem všeobecné závisti, nelze než poukázat na to, co rozšířený senát o závisti uvedl shora ve svých obecných úvahách v souvislosti s ústavní konformitou platové transparency.“* K této problematice se taktéž vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové,<sup>257</sup> když následovně nastínil další možný postup s vypořádáním se s tímto nešvarem: *„Je-li soudu z úřední činnosti známo, že určitý žalobce systematicky zneužívá právo na přístup k informacím a právo na přístup k soudu, je soud oprávněn další návrhy téhož žalobce, z nichž bude na prvý pohled patrné, že jejich cílem je pouze šikana povinného subjektu a zatížení soudu, bez dalšího podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout, neboť zneužití práva nepožívá právní ochrany.“*

---

<sup>256</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012, ze dne 22. října 2014 – ve věci bylo posuzována žádost o poskytnutí informace o platu zaměstnance z veřejných prostředků (§8b informačního zákona)

<sup>257</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. února 2015, č. j. 52 A 76/2014 – 97

Usnesením vlády ze dne 14. října 2019<sup>258</sup> byl vládou schválen návrh zákona, kterým se mění informační zákon. Dle závěrečné zprávy RIA<sup>259</sup> pak: „žádná z dosud provedených novelizací však do zákona nezavedla mechanismy k ochraně povinných subjektů před zneužíváním práva na informace některými žadateli (obvykle v podobě zahlcování povinných subjektů zjevně nesmyslnými požadavky na informace, zpravidla spojené s podáváním velkého množství žádostí a navazujících zcela bezdůvodných opravných prostředků). Se zavedením této ochrany proto počítá předložená novelizace tím, že do zákona doplňuje zcela nový důvod ochrany (důvod pro odmítnutí žádosti pro zneužití práva na informace).“

Zmíněný návrh přichází s řešením nepříznivé situace zavedením hned dvou instrumentů, posilujících pozici povinných subjektů. Prvním opatřením je zavedení zneužití práva jako výslovného důvodu pro odmítnutí žádosti o informace v následujícím znění: „Povinný subjekt může poskytnutí informace odmítnout, pokud lze ve vztahu k podané žádosti dovést zneužití práva na informace, zejména lze-li dovést, že cílem žádosti je způsobit:

a) nátlak na osobu, jíž se týká požadovaná informace, nebo

b) nepřiměřenou zátěž povinného subjektu,

a to zpravidla v souvislosti s předcházejícím postupem povinného subjektu vůči žadateli nebo se vztahem s osobou uvedenou v písmenu a).

Druhým instrumentem je zavedení zálohové platby na úhradu nákladů. Navrhovatel<sup>260</sup> je toho názoru, že by tím mělo dojít k eliminaci případů, kdy: „žadatelé bez rozmyslu nebo naopak ve snaze zatížit povinný subjekt požadují vyhledávání objemného množství různorodých informací, a po jejich vyhledání (a tudíž po vynaložení příslušných prostředků, zpravidla personálních, na straně povinného subjektu) úhradu nákladů odmítnout provést.“

Tento návrh předkládá adekvátní řešení umožňující ochranu povinných subjektů před zjevně zneužívajícím přístupem žadatelů. Návrh bude v nejbližší době předložen k dalšímu projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, přičemž s ohledem na dřívější legislativní vývoj informačního zákona nelze s jistotou říci, zda bude přijat v předkládané podobě.

---

<sup>258</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 14. října 2019 č. 727 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

<sup>259</sup> Shnutí závěrečné zprávy RIA. Portál Aplikace ODok. [online]. [cit. 2019-11-01]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>

<sup>260</sup> dtto

Již nyní je však zřejmé, že by přijetí těchto opatření usnadnilo povinným subjektům jejich činnost, avšak, jak předpokládá i sama závěrečná zpráva RIA: „zavedení ochrany před zneužíváním zákona ze strany žadatelů může být v praxi zneužito i ze strany povinných subjektů“.

## 11.2. Právo na informace vs. povinnost součinnosti

Podle ustanovení § 4 odst. 2 informačního zákona je v případě, že je žadatelem povinný subjekt, informace poskytována za stejných podmínek jako jiným žadatelům. Toto ustanovení bylo do informačního zákona začleněno zákonem č. 222/2015 Sb.,<sup>261</sup> čímž došlo k transpozici ustanovení čl. 10 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES,<sup>262</sup> jenž zní: „Pokud subjekt veřejného sektoru opakovaně používá dokumenty jako výchozí materiál pro své komerční činnosti, které přesahují rámec jeho veřejných úkolů, použijí se pro poskytování dokumentů k těmto činnostem tytéž poplatky a ostatní podmínky jako pro jiné uživatele.“ Dle důvodové zprávy<sup>263</sup> je ustanovení projevem nediskriminace a rovného zacházení se všemi potenciálními žadateli o informace, neboť v případě, že bude žadatelem subjekt, který má dle ustanovení § 2 odst. 1 nebo 2 informačního zákona informační povinnost, bude mít rovné podmínky přístupu k těmto informacím jako ostatní žadatelé. Dle zákonodárce je ustanovení formulováno obecně, neboť povinné subjekty, vůči nimž je žádost dle informačního zákona směřována, nemají v podmínkách tohoto zákona právo zkoumat, k čemu žadatel (včetně situace, kdy by byl žadatelem jiný povinný subjekt) informace využije.

K otázce, zda není ustanovení § 4 odst. 2 informačního zákona poněkud nadbytečné, resp. zda není možné dovodit rovný přístup k žadatelům, kteří jsou rovněž povinnými subjekty, ze zákazu diskriminace a zásady rovného přístupu, jež vyplývají přímo z právního řádu, se vyjádřil zákonodárce rovnou v důvodové zprávě k zákonu č. 222/2015 Sb., když uvedl, že „Konzistentní judikatura Soudního dvora stanovuje požadavky obsahové správnosti implementace směrnic. Těmi jsou zejména jasnost a přesnost (srov. např. rozsudky C-58/89 Komise proti Německu, C-102/08

---

<sup>261</sup> Zákon č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

<sup>262</sup> Směrnice 2003/98/ES

<sup>263</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů [online]. [cit. 2019-10-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=395&CT1=0> (dále jen „důvodová zpráva k zákonu č. 222/2015 Sb.“)

*SALIX nebo C-144/99 Komise proti Nizozemskému království). Posuzování uvedených kritérií Soudním dvorem je velmi přísné, proto není možné zaručit, že by postačil odkaz na legislativní kontext celého právního řádu České republiky, který je obecně budován na souladu s ústavním pořádkem obsahujícím požadavek rovného zacházení. Z tohoto důvodu je nutné pro řádnou implementaci Směrnice do zákona o svobodném přístupu k informacím explicitně zakotvit požadavek zákazu diskriminace ve smyslu čl. 10 odst. 2 Směrnice.“<sup>264</sup>*

Již v úvodu jsem uvedla, že právo na informace je jedním ze základních lidských práv, které se řadí mezi politická práva. V této souvislosti Furek<sup>265</sup> prohlašuje, že ačkoliv se může zdát, že se ustanovení § 4 odst. 2 informačního zákona bude vztahovat na všechny povinné subjekty, resp. na všechny žádosti povinných subjektů, opak je pravdou a je třeba vycházet ze samotné koncepce práva na informace jako základního politického práva a z postavení jednotlivých povinných subjektů.

Vycházíme-li z premisy,<sup>266</sup> že: „*Pokud vystupuje stát v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, tedy jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem základních práv a svobod.... Ve vztazích horizontálních je pak přiznání ochrany základních práv a svobod odvislé od toho, zda je dotčený subjekt nadán svobodou, včetně svobody vůle, která je základním východiskem výkonu a především samotné koncepce základních práv.*“

Srovnáme-li transponované ustanovení čl. 10 odst. 2 Směrnice a ustanovení § 4 odst. 2 informačního zákona, dozajista je evidentní skutečnost, že česká právní úprava přistoupila k širšímu pojetí než Směrnice, dle které se rovný přístup týká pouze žádostí směřujících k informacím využívaných subjektem veřejného sektoru ke „*komerční činnosti, které přesahují rámec jeho veřejných úkolů*“.

Na tomto místě považuji za vhodné pro dokreslení situace poukázat na některá další relevantní zákonná ustanovení, která se týkají součinnosti při výkonu veřejné moci. Především je třeba poukázat na obecné pravidlo spolupráce správních orgánů, které je obsaženo v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu: „*správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*“

---

<sup>264</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2015 Sb.

<sup>265</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 246-247.

<sup>266</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2008 sp. zn. I. ÚS 2695/08

Součinnostní pravidlo je co do vztahu státních orgánů a územních samosprávných celků obsaženo i v obecním zřízení, když dle ustanovení § 13 odst. 2 tohoto zákona „*Státní orgány a orgány kraje poskytují obci na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon její působnosti. Tuto povinnost mají i obce vůči státním orgánům a orgánům kraje. Ochrana údajů a utajovaných informací podle zvláštních právních předpisů zůstává nedotčena.*“ Obdobně je součinnost upravena i krajským zřízením, a to ustanovením § 15 odst. 2.

Optikou shora uvedených tvrzení je pak třeba říct, že v případech, kdy budou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány vystupovat jako žadatelé vůči jiným povinným subjektům v záležitostech týkajících se veřejné správy a tedy jejich působnosti, nelze vůbec hovořit o aplikaci informačního zákona. Jakákoliv spolupráce mezi těmito subjekty se tak bude odehrávat čistě na základě obecné součinnosti, která je definována zejména již uvedenými ustanoveními správního řádu, obecního či krajského zřízení, popřípadě jinými právními předpisy upravujícími součinnost v rámci veřejné správy.<sup>267</sup> Takovému výkladu se kloní i komentářová literatura,<sup>268</sup> která uvádí, že informační zákon by se na státní orgány, potažmo územní samosprávné celky a jejich orgány, mohl aplikovat jen v případech, kdy nevystupují jako nositelé veřejné moci, jako příklad je uváděna situace, kdy: „*stát (státní orgán) využije SvInf ve chvíli, kdy bude požadovat informace po jiném subjektu v souvislosti s plněním veřejné zakázky (tedy když je jiný subjekt dodavatelem státu a požadované informace s danou veřejnou zakázkou souvisejí; jiným povinným subjektem tak bude povinný subjekt vyvíjející podnikatelskou činnost, tedy např. státní podnik nebo obchodní společnost). Dá se však předpokládat, že v takových případech bude komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem řešena smluvně a využití žádosti o informace bude v praxi spíše teoretickou možností.*“

Co se týká veřejných institucí, zde bude rozsah využití žádostí v režimu informačního zákona, s ohledem na jejich působnost v rámci výkonu veřejné správy, širší než u předešlých dvou skupin, ale je třeba k problematice přistupovat obdobně, jako u výše popsané skupiny povinných subjektů.

Specifická je pak situace povinných subjektů dle § 2 odst. 2 informačního zákona, jelikož jim je úloha povinných subjektů přiznána pouze v rozsahu rozhodování o právech, právem chráněných

---

<sup>267</sup> Viz rovněž ustanovení § 8 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

<sup>268</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 246-247.

zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Z uvedeného tedy vyplývá, že v případech, kdy subjekty dle § 2 odst. 2 informačního zákona nebudou vystupovat v rámci této jejich rozhodovací činnosti, nemohou žádat o informace jako povinný subjekt, jelikož postavení povinného subjektu jim je propůjčeno jen a pouze právě při výkonu této rozhodovací činnosti.

Ačkoliv se tedy na první pohled zdá, že české právní úprava transponovala ustanovení čl. 10 odst. 2 Směrnice přísněji, při bližším zkoumání je zřejmé, že rozsah aplikace informačního zákona na žádosti podávané povinnými subjekty je shodný s původním ustanovením evropského práva. Dle Furka<sup>269</sup> jde o opatrnost zákonodárce ve vztahu k možným výtkám k nedostatečně provedené transpozici evropského práva, aniž by se zakotvením předmětného ustanovení nějak zásadně změnila dosavadní aplikační praxe.

Stejně podmínky jako jiní žadatelé budou mít dotčené povinné subjekty i v případě procesní úpravy úhrady nákladů dle ustanovení § 17 informačního zákona.

---

<sup>269</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 246-247.



## 12. Závěr

Problematika práva na informace je podle výše uvedeného více než aktuálním tématem a především vymezení povinných subjektů podléhá neustálému vývoji.

Právo na informace má v dnešní společnosti velmi silný psychologický aspekt, jenž je reprezentován kulturou transparentnosti, jež se v jakékoliv oblasti veřejné správy v posledních letech aktivně vyvíjí. V praxi je však v mnoha případech právo na informace spojeno s negativní pachutí, jelikož u povinných subjektů převažují snahy občany spíše odradit než s nimi kooperovat a snažit se vytvářet pozitivní veřejný prostor, který povede ke konstruktivní veřejné diskuzi.

V úvodu své práce jsem si vytyčila cíl poskytnout komplexní přehled o subjektech podléhajících informační povinnosti dle informačního zákona. V průběhu načítání podkladů jsem se seznámila s množstvím soudních rozhodnutí, legislativních dokumentů a odborné literatury, přičemž tyto poznatky jsem aktivně začlenila a komentovala v textu své práce tak, abych co nejvěrněji vykreslila tendence v jednotlivých sporných částech této problematiky.

Na tomto místě si troufám říci, že cíl, který jsem si stanovila v úvodu své práce, jsem splnila dostatečně. Ve své práci jsem nastínila mezinárodní kontext práva na informace i popsala ústavněprávní vymezení informační povinnosti a poskytla stručný přehled pravidel pro poskytování informací a podmínek práva svobodného přístupu k těmto informacím. Následně jsem rozdělila povinné subjekty do čtyř skupin, které jsem dále přiblížila v samostatných kapitolách, přičemž jsem v problematických částech matérie poskytla vlastní hodnocení a navrhovala optimální řešení nastíněných problémů. Věnovala jsem se nadřazeným orgánům povinných subjektů, přičemž jsem představila i novou roli ÚOOÚ na poli poskytování informací. Rozebrala jsem i obstrukční narušování procesu poskytování informací jak ze strany povinných subjektů, tak ze strany žadatelů a též jsem srovnala obecnou součinnost správních orgánů při výkonu veřejné moci s právem na informace povinných subjektů jakožto žadatelů dle informačního zákona.

V současnosti dochází k neustálému rozkvětu informační společnosti, která klade přísné požadavky na transparentnost fungování veřejné správy. Z tohoto vývoje však plyne tlak i na povinné subjekty, které v mnoha případech odmítají přijmout skutečnost, že veřejná správa je služba občanům a právo na informace zde funguje jako instrument kontroly jejich činnosti.

S ohledem na práci poskytnutý přehled legislativního i judikatorního vývoje okruhu povinných subjektů považuji za nutné, aby v nejbližší době došlo zákonodárci k explicitnímu vymezení množiny povinných subjektů tak, aby nadále nebyla prohlubována právní nejistota a zároveň bylo dostáno požadavku na dostatečnou určitost právní normy, resp. aby byla tato úprava adresátů povinnosti natolik jasná, přesná a srozumitelná, že každý subjekt dokáže bez pochyb určit, zda je či není adresátem informační povinnosti.

V průběhu přípravy mé práce bylo do informačního zákona zakotveno řešení obstrukcí ze strany povinných subjektů, které našlo podobu v informačním příkazu, který dle mého názoru bezesporu zrychlí a zefektivní proces poskytování informací. V řešení problematiky zneužívání práva na informace se rovněž blýská na lepší časy, jelikož si je této situace zákonodárce vědom a v legislativním procesu již je novela poskytující ochranu povinným subjektům před takovýmto přístupem žadatelů. Po dvaceti letech legislativního života informačního zákona je možné říci, že jsou do tohoto právního předpisu postupně doplňovány instrumenty, které řeší problematické situace. Rovněž velmi pozitivně hodnotím novou úpravu pravomocí ÚOOÚ, jelikož problematika poskytování informací dlouhodobě postrádala specializovaný úřad, který by zastřešil celou oblast. Uvedené snahy je třeba hodnotit veskrze pozitivně.

Odborná veřejnost často volá po rekodifikaci informačního práva, avšak s těmito tendencemi zásadně nesouhlasím, jelikož v současnosti se aktuální zákon po dlouhých peripetiích judikatorně zestabilizoval a bude-li přijat zbrusu nový právní předpis, výkladová mašinerie by se dala opět do pohybu. Takovýto stav by dozajista k naplnění principu právní jistoty nepřispěl.

Závěrem je třeba konstatovat, že ačkoliv se zdá, že se okruh povinných subjektů dle informačního zákona v současné době způsobem popsáním v mé práci ustálil, nelze předpokládat, že v tomto stavu zůstane neměnným. Problematika je i nadále živým tématem a jediné řešení spatřuji v přijetí novely zákona, která dokáže jasným způsobem definovat osobnostní působnost informačního zákona. Do té doby nás dozajista budou soudy obohacovat judikaturou posuzující individuální náležitosti povinných subjektů dle informačního zákona.

## Seznam vybraných zkratek

informační zákon	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
Pakt	Vyhláška Ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
ÚOOÚ	Úřad pro ochranu osobních údajů
Ústava	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, ve znění pozdějších předpisů
VDPL	Všeobecná deklarace lidských práv
Směrnice 2003/98/ES	Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru

# Seznam použitých zdrojů

## 1. Seznam použité literatury

FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

JELÍNKOVÁ, J.; TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-x.

KUŽÍLEK, Oldřich a ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1.

Kolektiv autorů. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

MATES, Pavel. *Veřejná instituce a informační povinnost*. Právní rozhledy, 2014, č. 15-16.

MICHÁLEK, J. *Pomocné úřady ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím*. Správní právo, rok 2016, číslo 3.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

*Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., změna zákona o svobodném přístupu k informacím* [online]. [cit. 2019-02-04]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2>

*Důvodová zpráva k předkládanému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů*. [online]. [cit. 2018-06-20]. Dříve dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9> Pozn.

autorky: ke dni odevzdání práce je v aplikaci Odok dostupná již pouze Důvodová zpráva k návrhu, jehož součástí není úprava definice „veřejné instituce“, tudíž Důvodová zpráva, ze které bylo čerpáno, není veřejně dostupná.

Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů [online]. [cit. 2019-10-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=395&CT1=0>

Důvodová zpráva k návrhu novely zákona č. 412/2005 Sb.. Portál Aplikace ODok. [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBFXHYTS3>

GÁBOROVÁ, Jana: *AKUALIZACE: Vyjádření - poskytnutí informací - Prostějov*. Statutární město Prostějov - Prostějov [online]. [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/samosprava/transparentni-radnice/na-pravou-miru/akualizace-vyjadreni-poskytnuti-informaci.html>

MICHÁLEK, Jakub. *Písemné pozměňovací návrhy. Pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka k návrhu zákona, kterým se mění některé zákoné v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (sněmovní tisk č. 139), předložen 12. září 2018, č. 1278*. [online]. [cit. 2019-10-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppn.sqw?id=6477>

Ministerstvo vnitra: *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejnosprávní kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů*. Praha, 10. prosince 2007. [online]. [cit. 2018-05-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-vlada-pdf>

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Vláda ČR [online]. [cit. 2018-04-25]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-uluv/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politicky-pravech-19851>

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 2018-07-25]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>

PAVLORKOVÁ, Eva. *Stručný průvodce právem na informace o životním prostředí*. Ekologický právní servis, listopad 2010 [online]. [cit. 2018-05-01]. Dostupné z: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwia->

[fbj7NfZAhUJQBQKHTISD1AQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Faa.ecn.cz%2Fimg\\_uplo ad%2F912ddd8bfb8fbca4dc25ce4d979260af%2FStru\\_n\\_pr\\_vodce\\_pr\\_vem\\_na\\_informace\\_o\\_ivotn\\_m\\_prost\\_ed.pdf&usg=AOvVaw292\\_T\\_rdHXhFNLo\\_STTjIh](http://fbj7NfZAhUJQBQKHTISD1AQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Faa.ecn.cz%2Fimg_uplo ad%2F912ddd8bfb8fbca4dc25ce4d979260af%2FStru_n_pr_vodce_pr_vem_na_informace_o_ivotn_m_prost_ed.pdf&usg=AOvVaw292_T_rdHXhFNLo_STTjIh)

PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace upravují dva zákony. Praha: Právní rozhledy* [online]. [cit. 2018-04-25]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/ris/ais-ris-info-copy.nsf/4d735ff9c7e64b58c12569e7001a2d9c/e9e33e38b6672e50c1256b540055c643?OpenDocument>

PIŤHA, Petr. *Přepis přednášky „Velká iluze českého školství“*, přednesené 2. dubna 2008 na zahájení Pedagogických dnů na Univerzitě Hradec Králové“ [online]. [cit. 2019-02-04]. Dostupné z: <http://www.azcitaty.cz/petr-pitha/6372/>

POSPÍŠIL, Ivo. *Soudní judikatura a dotváření či přetváření práva? Příklady z aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím.* [online]. [cit. 2019-10-24]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/soudni-judikatura-a-dotvareni-ci-pretvareni-prava-priklady-z-aplikace-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim>

*Shrnutí závěrečné zprávy RIA.* Portál Aplikace ODok. [online]. [cit. 2019-11-01]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>

Sněmovní tisk 50: Návrh poslanců Ivana Bartoše, Jakuba Michálka, Radka Holomčíka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů; předložen Poslanecké sněmovně dne 5. ledna 2018 [online]. [cit. 2018-07-25] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=50>

Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 2018 8. volební období č. 137 ze 7. schůze ze dne 7. března 2018. [online]. Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 2018 8. volební období č. 137 ze 7. schůze ze dne 7. března 2018. [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&v=US&ct=137> Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&v=US&ct=137>

Usnesení vlády České republiky ze dne 14. října 2019 č. 727 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Portál Aplikace ODok. [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>

Usnesení Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj č. 42 ze dne 10. května 2018. [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=50>

Usnesení Výboru pro obranu č. 77 ze dne 21. listopadu 2018. [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=50&ct1=10>

ŠVERDÍK, Michal: *Radnice musí poskytnout informace i patnáctiletému chlapci, rozhodl kraj* ze dne 20. srpna 2015 [online]. [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <https://olomouc.idnes.cz/olomouczpravy>

### 3. Seznam použitých právních předpisů

Amsterodamská smlouva, kterou se mění Smlouva o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (2007/C 306/01)

Listina základních práv Evropské unie

Nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

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

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

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

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup

Vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/1993 Sb., o české národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů

Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 369/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů



Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním města Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon 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

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění platném ke dni 29. června 2015

#### **4. Seznam použité judikatury**

Nález Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02

Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003 sp. zn. III. ÚS 671/02

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

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16

Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I ÚS 1262/71

Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019 sp. zn. II. ÚS 618/18

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 215/2016-48 ze dne 7. září 2017

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. prosince 2002 ve věci sp. zn. 44 Ca 179/2002

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. února 2015, č. j. 52 A 76/2014 – 97

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, č. j. 4 Aps 3/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-70

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, č. j. 2 As 58/2007-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008, č. j. 8 As 57/2006-67

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008, č. j. 4 As 57/2007-85

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2009, č. j. 1 As 29/2009-59

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2009, č. j. 6 As 18/2009-63

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-93

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, č. j. 4 Ans 10/2008 – 139

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. prosince 2009, č. j. Komp/2009-35

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010, č. j. 1 As 97/2009-119

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 – 176

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 68

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2012, č. j. 1 As 141/2011 – 67

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2013 č. j. 1 As 47/2013-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, č. j. 9 As 82/2013-22

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014 č. j. 8 As 55/2012 – 62

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2015, č. j. 6 As 113/2014 – 35

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 7 As 180/2015-33

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015 č. j. 6 As 38/2015 – 51

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017, č. j. 6 As 43/2017-46  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017 sp. zn. 7 As 311/2017 – 39  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2018, č. j. 8 As 222/2017-37  
Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. září 2017, č. j. 48 A 50/2017-41  
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010 č. j. 2 As 34/2008-90  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2008 sp. zn. I. ÚS 2695/08  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. února 2019 sp. zn. II. ÚS 618/18  
Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009 – 34

## 5. Seznam ostatních zdrojů

*Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.* [Systém ASPI] Wolters Kluwer [cit. 2019-02-04] ASPI ID LIT27700CZ.

*Důvodová zpráva k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.* [Systém ASPI] Wolters Kluwer [cit. 2019-02-04] ASPI ID LIT27700CZ.

JELÍNKOVÁ, Jitka. § 20 (*Přechodná ustanovení a vztah ke správnímu řádu*). *Praktický komentář.* [Systém ASPI]

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „návrh novely zákona č. 412/2005 Sb.“). Portál Aplikace ODok. [online]. [cit. 2019-11-15]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBFXHYTS3>

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 202/1992 Sb. s účinností od 18. března 1992

Sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. května 2005, IV. období

Usnesení č. DE01/48 Valného shromáždění OSN Všeobecná deklarace lidských práv

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950

Vyhláška Ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních

a kulturních právech

# Povinné subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb.

## Abstrakt

V úvodu své práce jsem si vytyčila cíl poskytnout komplexní přehled o subjektech podléhajících informační povinnosti dle informačního zákona. V průběhu načítání podkladů jsem se seznámila s množstvím soudních rozhodnutí, legislativních dokumentů a odborné literatury, přičemž tyto poznatky jsem se pokusila aktivně začlenit a komentovat v textu své práce tak, abych co nejněpřív vykreslila tendence v jednotlivých sporných částech této problematiky.

V první kapitole poskytuji rozbor pojmu „*informace*“ dle informačního zákona v porovnání s pojmem „*utajená informace*“ dle návrhu novely zákona č. 412/2005 Sb..

Ve druhé kapitole jsem nastínila mezinárodní kontext práva na informace, především z pohledu Všeobecné deklarace lidských práv, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Třetí kapitola popisuje ústavněprávní vymezení práva na informace v kontextu českého právního řádu, resp. Listiny základních práv a svobod a jejího čl. 17, který tvoří základ ústavního informačního práva v České republice.

Ve čtvrté kapitole se zabývám informačním zákonem, který je prováděcím právním předpisem ústavního základu informačního práva, konkrétně je touto kapitolou poskytnut popis pravidel pro poskytování informací a podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím.

Pátá kapitola obecně rozděluje povinné subjekty do čtyř skupin, přičemž obecně charakterizuje tyto skupiny podle toho, zda jde o subjekty úplné informační povinnosti či o subjekty informační povinnosti částečné. V této kapitole jsem si rovněž dovolila poskytnout příkladný výčet právních předpisů, které ve vztahu speciality k informačnímu zákonu upravují poskytování informací a tedy i speciální povinné subjekty informačního práva. Taktéž jsem přiblížila vymezení povinných subjektů dle předpisů evropského práva.

Následující kapitoly přibližují jednotlivé okruhy povinných subjektů, kterými jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a subjekty, kterým zákon

svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Jak jsem zmínila v úvodu, dle mého názoru je nejzajímavější oblastí této problematiky výklad neurčitého právního pojmu veřejné instituce, protože se v osmé kapitole podrobně zabývám jak legislativním vývojem, tak judikatorním výkladem tohoto pojmu.

V desáté kapitole věnuji pozornost nadřízeným orgánům, přičemž ve stručnosti popisují i novou roli Úřadu pro ochranu osobních údajů na poli poskytování informací.

V závěru mé práce rozebírám obstrukční narušování procesu poskytování informací ze strany povinných subjektů, zneužívání práva na informace ze strany žadatelů a také srovnávám obecnou součinnost správních orgánů při výkonu veřejné moci s právem na informace povinných subjektů jakožto žadatelů dle informačního zákona.

**Klíčová slova: povinný subjekt, informace, právo na informace**

# Persons Subject to Duty under Act. No. 106/1999 Coll.

## Abstract

At the beginning of my thesis I set myself a goal to provide a comprehensive overview of Persons Subject to Duty under Act. No. 106/1999. Coll. During the reading of materials, I became acquainted with a number of court decisions, legislative documents and professional literature. I tried to incorporate these findings in the text of my work, comment them and so as to illustrate the tendencies in the individual controversial parts of this issue.

In the first chapter I provide an analysis of the term „*information*“ according to the Act. No 106/1999 Coll. In comparison with the term „*classified information*“ according to the draft amendment Act. No. 412/2005 Coll.

In the second chapter I outlined the international context of the right for information, especially from the perspective of the Universal Declaration of the Human Rights, the International Covenant on Civil and political Rights, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The third chapter provides the description of the constitutional definition of the right for information in the context of the Czech law., respectively on the context of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and its article 17, which forms the basis of constitutional Right for information in the Czech legal order.

In the fourth chapter I describe Act. No. 106/1999. Coll., which is an implementing of the constitutional basis of the right for information, specifically this chapter provides a description of the rules for providing information and the conditions of the right of free access to information.

The fifth chapter divides the Persons Subject to Duty under Act. No. 106/1999. Coll into four groups, and generally characterizes these groups according to whether they are entities with full informing obligations or partial obligations. In this chapter I have also provide an exemplary list of regulations which, regulate the right for information and, consequently, special subjects of information law. I also approached the definition of obliged entities according to the rules of European law.

The following chapters describes the groups of Persons Subject to Duty under Act. No. 106/1999. Coll, which are state authorities, territorial self-governing units and their bodies, public institutions and entities to whom the law has entrusted the decision on rights, legally protected interests or obligations of natural or legal persons in the area of public administration. As I mentioned in the introduction, in my opinion the most interesting area of this issue is the interpretation of the vague legal concept of a public institution, so in the eighth chapter I deal in detail with the legislative development and the case-law interpretation of this concept.

In the tenth chapter I pay attention to the superior authorities, while briefly describing the new role of the Office for Personal Data Protection in the field of information law.

At the end of my work I analyze obstructive disruption of the process of providing information by obliged entities, abuse of the right to information by applicants and I also compare the general cooperation of administrative bodies in the exercise of public authority with the right to information of obliged entities as applicants according to information law.

**Klíčová slova: [person subject, information, right for information]**