

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Mgr. Martin Hodina, LL. M.**

**Konflikt práva na informace a ochrany  
soukromí**

**Rigorózní práce**

Pověřený akademický pracovník: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Tematický okruh: Správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 12. 2017

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 274.335 znaků včetně mezer.

V Českých Budějovicích dne.....

.....

rigorozant

## **Poděkování**

Děkuji tímto doc. JUDr. Lence Pítrové, CSc. za odborné vedení a konzultace při zpracovávání předkládané rigorózní práce. Poděkování patří také JUDr. Lukášovi Glaserovi, vedoucímu Odboru legislativy a vnitřních věcí Krajského úřadu Jihočeského kraje, za podnětné připomínky a cenné rady, které mi velmi pomohly při vhledu do dané problematiky.

## Obsah

Úvod .....	6
A - Obecná část .....	9
1. Předmluva - obecný úvod.....	9
2. Právo na informace a mezinárodní prameny .....	10
2.1. Charta Organizace spojených národů .....	10
2.2. Všeobecná deklarace lidských práv a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.....	11
2.3. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod .....	12
2.4. Listina základních práv Evropské unie.....	15
3. Právo na informace jako základní lidské právo.....	16
3.1. Lidská práva obecně a jejich vývojová stadia .....	16
3.2. Omezení základních lidských práv .....	18
3.3. Konflikt základních lidských práv a test proporcionality.....	20
4. Zákon o svobodném přístupu k informacím .....	23
4.1. Ústavní základy .....	24
4.2. Historie legislativního procesu .....	25
4.3 Pojem informace obecně .....	27
4.4. Informace dle InfZ.....	28
4.5. Povinný subjekt .....	31
4.6. Základní principy InfZ.....	34
5. Ochrana soukromí v pojetí informačního zákona .....	36
5.1. Právo na soukromí - pojem.....	36
5.2. Právo na informační sebeurčení .....	38
5.3. Duální režim ochrany soukromí a ochrany osobnosti a jejich limity .....	40
5.4. Zásah do soukromí.....	42
5.5. Legální licence.....	42

5.6. Ochrana soukromí, resp. osobních údajů dle ZOOÚ a historický vývoj.....	43
6. Komparace v obecné rovině .....	46
6.1. Ústavní základy.....	47
6.2. Systematika a hodnocení IFG .....	47
7. Dílčí závěry a hodnocení k části A.....	49
B - Relevantní judikatura .....	50
8. Předmět.....	50
8.1. K úloze soudů a nejvyšších soudních instancí – sjednocování judikatury .....	51
8.2. Preference práva na soukromí .....	53
8.3. Preference práva na soukromí - polemika .....	54
8.4. Posun od primariátu ochrany soukromí – veřejné prostředky .....	55
8.5. Posun od primariátu ochrany soukromí – veřejné prostředky - polemika.....	57
8.6. Posun od primariátu ochrany soukromí – příjemce veřejných prostředků .....	61
8.7. Posun od primariátu ochrany soukromí – příjemce veřejných prostředků - polemika. ....	62
8.8. Preference práva na informace .....	64
8.8.1. Vnitřní spor Nejvyššího správního soudu.....	65
8.8.2 Vnitřní spor Nejvyššího správního soudu - polemika.....	66
8.8.3 K záměru „historického“ zákonodárce .....	67
8.8.4. K záměru „historického“ zákonodárce - polemika .....	69
8.8.5. Ústavní dimenze.....	70
8.8.6. Ústavní dimenze - polemika .....	72
8.8.7. Dimenze evropské úpravy.....	74
8.8.8. Dimenze evropské úpravy - polemika .....	77
9. Dílčí závěry a hodnocení k části B.....	78
C - Případová studie .....	78
10. Předmět.....	78

10.1. Kritické hodnocení a polemika s přístupem Nejvyššího správního soudu .....	80
10.1.1. Ústavní dimenze.....	80
10.1.2. Prvé kritérium .....	80
10.1.3. Druhé kritérium.....	83
10.1.4. Třetí kritérium.....	84
10.1.5. Ústavní dimenze závěry a hodnocení.....	86
10.2. Taxativní či demonstrativní výčet § 8a odst. 2 InfZ.....	87
10.3. Motivy zákonodárce .....	87
10.4. Úloha soudu obecně a úloha Nejvyššího správního soudu.....	91
10.5. Nároky na legislativu a problematika účastenství dle InfZ .....	93
10.6. Nerovnost zaměstnanců .....	96
11. Komparace .....	97
12. Dílčí závěry a hodnocení k části C .....	100
13. Konstruktivní řešení .....	104
14. Predikce.....	105
Závěr.....	107
Seznam zkratk .....	110
Seznam použitých zdrojů .....	111
Konflikt práva na informace a ochrany soukromí - Abstrakt.....	118
Klíčová slova.....	118
Conflict of right to information and privacy - Abstract .....	119
Keywords .....	119

## Úvod

Informace, které člověku umožňují orientovat se v čase a prostoru, byly a jsou zásadní hodnotou. Tato teze platila od počátku lidské historie, v současném světě a věku informačních technologií platí tím spíše a platit bude jistě i nadále. Zákon garantující přístup k informacím veřejného sektoru provádějící jedno ze základních lidských práv, právo na informace, představuje imanentní atribut většiny moderních, a to nejen ryze demokratických států. Ke konci roku 2017 mělo jistou formu přístupu k informacím pozitivně upraveno nejméně 115 svrchovaných členů rodiny mezinárodního společenství.<sup>1</sup> Primárním cílem zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) a jeho variací v jednotlivých právních řádech je umožnění veřejné kontroly a vyšší míry participace každého jedince na správě věcí veřejných. Ty státy, které se rozhodly zahrnout do svého právního řádu instrumenty obdobné InfZ, si jsou vědomy potřeby umožnění veřejné kontroly a preferují tedy princip otevřenosti před principem diskretnosti, který je příznačným pro systémy vlády rigidní, byť v některých případech může být toto právo pouze formálně garantováno. Existence obdobných předpisů jistě není nutným předpokladem blahobytu či vyšší míry spokojenosti obyvatelstva, nepochybně je však předpokladem vyšší míry informovanosti veřejnosti v dané oblasti.

Veřejná diskuse nad nejrůznější problematikou denního života moderní společnosti jistě přispívá k ventilaci eventuálních problematik a ve svém důsledku může napomoci jejich konstruktivnímu řešení, minimálně tedy v podobě identifikace a pojmenování jednotlivých problematik. Je však nasnadě, že taková veřejná diskuse nemusí být všem dotčeným subjektům prospěšná, ba dokonce jim může do jisté míry uškodit. Stinnou stránkou InfZ je pak nepodcenitelná možnost jeho negativního využití až zneužití. Tento aspekt poměrně výstižně zachycuje důvodová zpráva k neúspěšnému senátnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění, resp. měl měnit zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „neúspěšný senátní návrh 9/0“), která trefně pojmenovává některé negativní aspekty InfZ: ... „*jako je zneužívání zákona*

---

<sup>1</sup> Přehled informačních předpisů ve světovém měřítku poskytují stránky [freedominfo.org](http://www.freedominfo.org) [online]. [cit. 2017-12-12]. Dostupné z: <http://www.freedominfo.org/?p=18223>.

ke kverulantskému obtěžování úřadů anebo k pokusu řešit cestou vyžadování přístupu k informacím věcný obsah jiného sporu.“<sup>2</sup> Ostatně konstatování zneužití práva na informace a kverulantství v jistých případech již lze zaznamenat i v rozhodnutí soudní soustavy.<sup>3</sup>

Je tedy zřejmé, že přerod systému diskrétní veřejné správy k transparentní otevřené veřejné správě s sebou nutně nese potřebu vyvážení jednotlivých třecích ploch - kolidujících zájmů. V tomto smyslu lze uvést úryvek z prvního dílu britského seriálu „Jistě pane ministře“ s názvem „Čelem k voličům,“ v originále příhodněji „Open gouvernement:“ ...„*Otevřenost neznamená dokořán...*“<sup>4</sup> Ani při nejvyšší míře transparentnosti tak nelze učinit veškeré informace bez dalšího dostupnými. Je nasnadě, že u každého právního nástroje, resp. nástroje obecně, vždy záleží na individuální povaze subjektu, který s ním zachází. I z těchto důvodů je tedy stěžejním úkolem zákonodárce, aby jednotlivé protichůdné zájmy co možná nejvíce vyvážil (blíže viz kap 3.3.). Dle veškerých dobových rozprav v zákonodárných sborech měla být proto při aplikaci InfZ respektována ochrana soukromí, obchodního tajemství, autorského práva apod. viz kap. 4.4. Právní řád České republiky (dále jen „ČR“) se však, ostatně jako ostatní kontinentální právní řády neřídí zásadou taklid<sup>5</sup> a jelikož požadavek právní jistoty nelze zaměňovat s požadavkem na nezměnitelnost právního řádu, i v tomto směru docházelo či dochází postupem času k značnému vývoji. Vzhledem k evropské právní úpravě, vývoji společnosti, avšak i vývoji technologií se tedy hranice využití informací, a to nejen těch v působnosti veřejného sektoru, významným způsobem posouvají. Právní řád je tak vystaven externím vlivům a materiální poptávce společnosti volající po změnách, na které více či méně pružně reaguje. K patřičné reflexi materiální poptávky po změně právních předpisů je povolán prve zákonodárce, legislativní změna zásadních předpisů však předpokládá širokou shodu politické reprezentace. Není-li tato shoda možná, nebo absentuje-li obecně vůle k jakékoli

---

<sup>2</sup> Důvodová zpráva k (neúspěšnému) senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 9/0, str. 6, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. volební období, 2002-2006. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

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

<sup>3</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 10. 2013 č. j. 52 A 76/2014-97.

<sup>4</sup> Česká televize: Pořady A-Z [online]. [cit. 2016-02-07]. Dostupné z:

<http://www.ceskatelevize.cz/porady/1022428270-jiste-pane-ministre/dily/>.

<sup>5</sup> Tedy požadavku na neměnnost právní úpravy. Právní prostor: Islámská právní kultura a její charakteristika [online]. [cit. 2016-02-07]. Dostupné z:

<http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/islamska-pravni-kultura-a-jeji-charakteristika>.



změně stávající legislativní úpravy, umocňuje se tím úloha moci soudní, resp. soudce, když právě tento je oprávněn a zároveň povinen v intencích ústavní konformity nalézat a dotvářet právo tam, kde k tomu právní úprava dává prostor.

Předkládaná rigorózní práce se tak zaměřuje na jednu z praktických problematik práva na informace, tedy kontrapozici k ochraně soukromí a jejich vzájemné interakci. Předkládaná práce a její zaměření je výsledkem zkušeností autora nabytých při aplikační praxi informačního zákona, ve kterých se kloubí nejen pozice nadřízeného orgánu, nýbrž i pozice povinného subjektu. Argumentační linie tedy není vedena pouze obhajobou té které pozice, ale optikou obou eventuálních pozic spolu s kritickým hodnocením naznačených sporných momentů a nastíněním vlastních návrhů řešení. V rámci této práce bude též sledována aktivita Nejvyššího správního soudu a jeho vliv na výklad InfZ. Dílčím námětem této práce je tak posouzení intenzity dotváření práva na informace v kontrastu s pozitivně právní úpravou a v souvislosti s úmyslem a účelem zákonodárce.

Tato práce je členěna s výjimkou úvodu a závěru na tři zásadní části. Prvá část si klade za cíl obecnější pojednání o právu na informace. V této části je pojednáno o základních pojmech práva na informace, o jeho historických pramenech, jakož i legislativním vývoji. Toto právo a jeho případné limity je zkoumáno v kontextu a interakci s jinými rovnocennými ústavními hodnotami, zejm. právem na soukromí. Druhá kapitola následně pojednává o relevantní judikatuře na poli problematiky „příjemců veřejných prostředků,“ jakož i o úloze nejvyšších soudních institucí při sjednocování judikatury a výkladu sporných norem. Třetí část je pak zaměřena na kritiku posouzení a polemiku se zásadními výchozími pozicemi, resp. argumenty současné judikatury ve vztahu k problematice „příjemců veřejných prostředků.“

Veškeré dílčí části obsahují nastínění předmětu pojednání, jakož i závěrečné dílčí hodnocení. Obecná komparace je provedena závěrem první části, a to srovnáním přístupu ve Spolkové republice Německo (dále jen „SRN“). Obdobná, avšak úžeji zaměřená komparace, je dále prováděna ve vztahu k třetí části, tedy ve vztahu k problematice poskytování informací o platech zaměstnanců ve veřejné správě. Poznatky nashromážděné v průběhu zpracovávání práce jsou pak shrnuty v závěrečných kapitolách – návrhu řešení, resp. predikci možného vývoje a zejména v samotném závěru, kde je InfZ hodnocen rovněž z hlediska dopadu na aparát veřejné správy, vlivu judikатурních závěrů, jakož i efektivity při získávání informací.

## A - Obecná část

### 1. Předmluva - obecný úvod

„Zóon polítikon“ - člověk je tvorem společenským či od přírody společenským. Tento výrok pronesl již antický filosof Aristoteles. V souvislosti s InfZ by bylo zřejmě příhodné tento výrok doplnit v tom smyslu, že člověk je tvorem nejen od přírody společenským, ale zejména tvorem ze své povahy zvidavým. Na této prvotní premise se ničeho nemění ani s odstupem tisíců let. V rámci společenské interakce člověk jako nositel práv a povinností či též subjekt práv někdy více někdy méně dobrovolně a zcela výjimečně bez ohledu na svou vůli<sup>6</sup> vstupuje do právních vztahů s jinými subjekty práv (ať již primárně lidmi, fyzickými osobami či právníckými osobami coby umělými konstrukty práva a lidské mysli). Aby tedy člověk v interakci s ostatními subjekty dokázal prosadit své soukromé blaho v maximální možné (dovolené) míře, což je jistě obecný cíl každého jedince obdařeného průměrným rozumem, jak ostatně presumuje samotný zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“), potřebuje k přijímání relevantních rozhodnutí a navazujícím právním jednáním rovněž kvalitní informace. Informace je tedy naprosto esenciálním elementem každého lidského jednání. Platil-li tento výrok v antickém Řecku a Římě, tím spíše se uplatní v současné společnosti, kterou bychom bez nadsázky mohli označit jako společnost informační.

Byť je InfZ v moderní společnosti imanentním „alternativním“ zdrojem širokého spektra informací a to dokonce, alespoň dle predikce Evropské unie s takovým potenciálem, že se předpokládá vznik mnoha pracovních míst či samostatných oborů souvisejících s opakovaným využitím informací v působnosti veřejného sektoru, nejde v žádném případě o všeobjímající a neomezenou studnici poznání.<sup>7</sup> Právo na informace tedy představuje sumu reálně existujících informací, které se nacházejí v působnosti „toliko“ veřejného sektoru a k němuž je z vůle zákonodárce a na popud materiální společenské poptávky (až sekundárně z popudu evropského zákonodárce) garantován přístup. Tento přístup je velice široký, avšak

---

<sup>6</sup> Smluvní přímus, upravený např. v § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 104 odst. 3 zákona č. 127/2005 o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů apod.

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 As 53/2007 – 85.

nikoli neomezený. Jedním ze zásadních důvodů omezení práva na informace je tak právě ochrana soukromí, přičemž o obou jmenovaných hodnotách lze konstatovat, že se jedná o nosné a rovnocenné pilíře každé demokratické a svobodné společnosti.

## **2. Právo na informace a mezinárodní prameny**

Hovoříme-li v souvislosti s informačními zákony jako o pilířích moderní informační demokratické společnosti, je zřejmé, že časový interval dějin, který připadá v tomto smyslu do úvahy, nebude příliš rozsáhlý. Zároveň musíme dále specifikovat, že do úvahy je bráno zejména právo na informace a nikoli právo na svobodný projev názorů a kritiku politického zřízení, při vědomí jejich vzájemné provázanosti, které sahá daleko hlouběji do historie.<sup>8</sup> Jako počátek informačního věku tak můžeme brát přelom poloviny 20 století. V tomto období, ve kterém se lidstvo vzpamatovává ze své prozatím nejtemnější dějinné kapitoly, se rovněž ve světle předešlých událostí rodí základní společné ideje a principy pozitivně zakotvující všeobecné přesvědčení o nutnosti stanovení základních pravidel uspořádání společnosti, resp. společnosti jako celku, tedy společnosti národů celého známého Světa.<sup>9</sup> Dále tedy bude pojednáno o jednotlivých pramenech mezinárodního práva, které danou problematiku svobodného přístupu k informacím přímo upravují, nebo které plní spíše argumentačně inspirativní roli.

### **2.1. Charta Organizace spojených národů**

Jako první dokument, který je v souvislosti s lidsko-právními aspekty práva na informace záhodno zmínit, je Charta Organizace spojených národů. Tato byla ratifikována prezidentem tehdejší Československé republiky, Dr. Eduardem Benešem, dne 19. 9. 1945 a vyhlášena ve sbírce zákonů vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 30/1947 Sb., o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci konané v San Francisku, ve znění

---

<sup>8</sup> Viz např. historické dokumenty ústavního charakteru středověké, resp. novověké Anglie, platné však i v současnosti ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku: Magna Charta Libertatum, [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.bsswebsite.me.uk/History/MagnaCarta/magnacarta-1225.htm>. Habeas Corpus act 1679, [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: [https://drive.google.com/file/d/0B21\\_coIgIYu2OVhIUmlpU2dKd2s/edit?pli=1](https://drive.google.com/file/d/0B21_coIgIYu2OVhIUmlpU2dKd2s/edit?pli=1) apod.

<sup>9</sup> Není tím míněna mezinárodní organizace Společnost národů, která působila v meziválečném období.

pozdějších předpisů (dále jen „Charta OSN“). Z jejích četných ustanovení proklamační povahy je nutné upozornit zejména na nosné cíle samotné Charty OSN, tedy na obnovu: „*víry v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti, v rovná práva mužů i žen a národů velkých i malých.*“<sup>10</sup>

## **2.2. Všeobecná deklarace lidských práv a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**

Jako zřejmě první relevantní mezinárodní dokument vyjadřující se právě k právu na informace (alespoň obecně) lze uvést Všeobecnou deklaraci lidských práv ze dne 10. 12. 1948 (dále jen „deklarace LP“).<sup>11</sup> Deklarace LP vznikla na půdě Organizace spojených národů jako víceméně nezávazný proklamační akt mající však vysokou interpretační a jednotící hodnotu, a to i v současnosti. Z klíčových ustanovení, relevantních pro problematiku rozebíranou v předkládané rigorózní práci, je nutno upozornit zejména na čl. 12 garantující právo na soukromí a dále čl. 19 deklarace LP zakotvující mimo jiné právo na přijímání informací, avšak i explicitní garanci práva na vyhledávání a rozšiřování informací. Dále je třeba uvést čl. 29 odst. 3 a čl. 30 deklarace LP limitující výklad veškerých ustanovení deklarace ve prospěch zachování lidských práv, spravedlivých požadavků morálky, veřejného pořádku a obecného blaha v demokratické společnosti, resp. ve prospěch zachování cílů deklarace LP. Je zřejmé, že tento dokument mezinárodního práva lze považovat za první či jeden z prvních relevantních právních pramenů na poli práva na informace, zejména pak z hlediska lidsko-právního pojmání. Podstatné je též upozornit na skutečnost, že právo na informace je zde pojímáno nejen v rovině pasivní, nýbrž je garantováno i aktivní vyhledávání informací.

Na proklamaci deklarace LP pak navázaly již právně závazné dokumenty v podobě Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, vyhlášeného ve sbírce zákonů vyhláškou Ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. ze dne 10. 5. 1976 (dále jen

---

<sup>10</sup> Charta Organizace spojených národů. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>.

<sup>11</sup> Všeobecná deklarace lidských práv. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml/index.shtml%20-%20a30>, též v systému ASPI.

„MPOOP“), který de facto toliko rozvíjí ustanovení charty OSN a deklarace LP.<sup>12</sup> Jako hlavní téma pak preambule MPOOP uvádí uznání přirozené důstojnosti a rovných a nezczitelných práv všech členů lidské rodiny, když pouze jejich garance má umožnit svobodný a úplný rozvoj jedince a vymanit jej ze strachu a nedostatku. Jako zásadním námětem z hlediska předmětné rigorózní práce se pak jeví čl. 19 MPOOP zakotvující právo na svobodu projevu, který hovoří obdobně jako deklarace LP nejen o svobodě přijímání a šíření informací, avšak garantuje explicitně i jejich aktivní vyhledávání.<sup>13</sup> MPOOP je však ve vztahu k vyhledávání a šíření informací oproti deklaraci LP o poznání přísněji koncipován, jak vyplývá z čl. 19 odst. 3 MPOOP. Citované ustanovení zakotvuje významné pojistky či limity práva na informace v podobě zvláštní povinnosti a odpovědnosti, když dále uvádí, že toto právo může podléhat určitým omezením. Tato omezení musí být stanovena zákonem, musí být dále nutná k zabezpečení práv nebo pověsti jiných, resp. k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky. Právo na ochranu soukromí je pak koncipováno obdobně jako v deklaraci LP a je zakotveno v čl. 17 MPOOP. Ve vztahu k oběma výše citovaným právním pramenům je však nutno zdůraznit, že explicitně pamatují na garanci práva na aktivní vyhledávání a obstarávání si informací oproti následně uváděním pramenům (včetně Listiny).

### 2.3. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod

Byť tedy deklarace LP měla ambice býti ochránkyní lidských práv, bez právní závaznosti bylo lze vytčeného cíle dosáhnout jen stěží. Komplikace a průtahy s přijetím navazujících aktů (resp. Mezinárodních Paktů, které byly přijaty až o téměř 20 let po vyhlášení deklarace LP), vedly některé evropské státy k přijetí vlastní účinné mezinárodní normy, mající efektivně zajistit garanci lidských práv. Tímto aktem, který vznikl na půdě

---

<sup>12</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o mezinárodním paktu o občanských a politických právech a mezinárodním paktu o hospodářských sociálních a kulturních právech, Ministerstvo vnitra ČR: Sbirka zákonů a Sbirka mezinárodních smluv. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1976&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=2>.

<sup>13</sup> Čl. 19 MPOOP

1. Každý má právo zastávat svůj názor bez překážky.
2. 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.
3. Užívání práv uvedených v odstavci 2 tohoto článku s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Může proto podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná:
  - a) k respektování práv nebo pověsti jiných;
  - b) k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.

organizace Rada Evropy,<sup>14</sup> byla a je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod, ze dne 4. 11. 1950 (dále jen „Evropská úmluva“).<sup>15</sup> Evropská úmluva byla ratifikována prezidentem České a Slovenské Federativní Republiky dne 18. 3. 1992 a vyhlášena byla ve sbírce zákonů jako sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.<sup>16</sup> Tento dokument hlásící se k idejím deklarace LP<sup>17</sup> spolu s prováděcími předpisy již tedy představuje relativně účinný právní systém garance lidských práv s jistými sankčními mechanismy a samostatnou soudní kontrolou.

Z rozhodných ustanovení lze pak uvést čl. 10 Evropské úmluvy,<sup>18</sup> garantující svobodu projevu, jenž v sobě integruje právo na svobodné přijímání informací a jejich následné šíření, bez ohledu na hranice. Druhý odstavec citovaného ustanovení pak, vycházejíce z koncepce čl. 19 MPOOP,<sup>19</sup> zdůrazňuje odpovědnost v oblasti informování a informací a dále připouští omezení svobody projevu na základě zákona, je-li takové opatření zároveň nezbytné v demokratické společnosti. Dále pak takové opatření musí sledovat v tomto odstavci taxativně specifikované veřejné hodnoty.<sup>20</sup>

Z hlediska možného zkoumaného konfliktu práv lze dále poukázat na ustanovení 8 EÚLP<sup>21</sup> garantující naopak právo na soukromí, které však rovněž není koncipováno jako neomezené. Jakákoli omezení tohoto práva se musí zakládat na zákonné úpravě a musí obstat

---

<sup>14</sup> Mezinárodní organizace Rada Evropy. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.radaevropy.cz/>

<sup>15</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf).

<sup>16</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, Ministerstvo vnitra ČR: Sběrka zákonů a Sběrka mezinárodních smluv. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1992&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=10>.

<sup>17</sup> Viz preambule EÚLP

<sup>18</sup> 1. 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.

2. Výkon těchto svobod, protože 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, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moc.

<sup>19</sup> Vazba na Chartu LP, resp. jí provádějící dokumenty a mezinárodní pakty je zřejmá z preambule EÚLP.

<sup>20</sup> Nezbytnost v demokratické společnosti, v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrana zdraví nebo morálky, ochrana pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

<sup>21</sup> Právo na respektování rodinného a soukromého života

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

jako omezení nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví, morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

Z hlediska obecné limitace práv zakotvených v EÚLP je též zapotřebí upozornit na obecnou klauzuli čl. 17 EÚLP zapovídající zneužití práva, nebo jeho omezování ve větším než v tomto dokumentu předvídaném rozsahu. Problematiku konfliktu práv Evropský soudní dvůr zkoumá ad hoc pomocí pěti krokového testu, v němž zkoumá následující problematiku okruhy, resp. otázky: „ 1) *spadá projednávaný případ pod rozsah namítaného článku EÚLP?*; 2) *šlo o zásah“ do lidských práv stěžovatele?*; 3) *byl tento zásah v souladu se zákonem?*; 4) *sleduje tento zásah alespoň jeden z legitimních cílů?*; a konečně 5) *je tento zásah nezbytný v demokratické společnosti?*“<sup>22</sup>

Ohledně koncepce práva na informace, jak jej pojímá EÚLP, nelze přehlédnout fakt, že tento mezinárodní právní předpis cílí opět na masová média, a práva na informace tak primárně pojímá jako pasivní, kdy zásadní role je dána sdělovacím prostředkům. I z toho důvodu je kladen silný akcent na právní pojistky a relativně široké možnosti omezení tohoto práva resp. práv vyplývajících z čl. 10 EÚLP. Tuto koncepci však do jisté míry výkladem překonává Evropský soudní dvůr, když ve své judikatuře rozšiřuje vnímání citovaného ustanovení nikoli jen na pasivní, nýbrž i na aktivní zjišťování informací. Je však nutno podotknout, že i toto vnímání bylo původně diametrálně odlišné a vycházelo z doslovné dikce čl. 10 EÚLP.<sup>23</sup> Dále je zapotřebí upozornit na skutečnost, že posun právní interpretace čl. 10 EÚLP od doslovného k extenzivnímu výkladu – a tedy garance nejen práva na přijímání informací, nýbrž i jejich aktivní vyhledávání, je podpořena „toliko“ dílčím senátem Evropského soudního dvora, nikoli „velkým“ senátem, pročež není ani tato otázka definitivně vyřešena.<sup>24</sup> Přesto lze však očekávat, že dílčím senátem nastolený extenzivní

---

<sup>22</sup> Evropská úmluva o lidských právech: komentář [online]. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxvii, 1660 s. [cit. 2016-01-05]. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3. Str. 998. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgjpwk5tlgyxgwyjsga>

<sup>22</sup> Rozsudek Soudního dvora evropské unie ze dne 15. 7. 1964, ve věci C 6/64, [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=450429>.

<sup>23</sup> Evropská úmluva o lidských právech: komentář [online]. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxvii, 1660 s. [cit. 2016-01-05]. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3. Str. 1011. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgjpwk5tlgyxgwyjsga>.

<sup>24</sup> Evropská úmluva o lidských právech: komentář [online]. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxvii, 1660 s. [cit. 2016-01-05]. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3. Str. 1013. Dostupné z:

výklad v budoucnu potvrdí i senát rozšířený, když tato interpretace vyhovuje vývoji společnosti a naopak lpění na formalistickém výkladu by zřejmě popřelo smysl EÚLP jako takový.

## 2.4. Listina základních práv Evropské unie

Poměrně zajímavým vývojem prošla lidská práva a jejich právní ukotvení v rámci Evropské unie (dále jen „EU“), resp. jejích institucionálních předchůdců. Integrace probíhající v západních evropských zemích v polovině 20. st. vycházela původně zejména z ekonomické potřeby. Jakákoli lidská práva byla v tomto ohledu spíše irelevantní či podružná. Situace se však začala měnit v souvislosti s judikaturní činností tehdejšího Evropského soudního dvora, který postupně dovedl přímou aplikovatelnost a dále aplikační přednost evropských právních norem.<sup>25</sup> Tím začaly evropské právní normy namnoze citelně zasahovat do národních právních řádů členských států a rovněž tak do základních lidských práv, což však vedlo k rozporům v rámci národních justičních orgánů.<sup>26</sup> Jelikož EU nemohla a nemůže podříditi svou jurisdikci pod režim EÚLP, resp. ESLP,<sup>27</sup> přistoupila k vytvoření vlastního právního dokumentu garantujícího základní lidská práva. Tímto dokumentem je Listina základních práv EU, ze dne 7. 12. 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 (dále jen „Listina EU“).<sup>28</sup> Evropská listina v mnohém připomíná koncepci německé ústavy (Grundgesetz dále jen „GG“) zejména pak zásadním primátiem lidské důstojnosti. Oproti dříve zmíněným mezinárodním pramenům pamatuje Listina EU rovněž na explicitní ochranu osobních údajů, kterým tedy dává rovněž punc lidského práva v užším smyslu. Pojetí práva

---

<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgjpwk5tlgyxgwyjsga>

<sup>25</sup>Rozsudek Soudního dvora evropské unie ze dne 15. 7. 1964, ve věci C 6/64, InfoCuria: Judikatura Soudního dvora. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=450429>.

<sup>26</sup>Nález německého ústavního soudu ze dne 29. 5. 1974, sp. zn. 2 BvL 52/71 „Solange I,“ citovaný soud odmítl akceptovat evropské normy nedosahující standardů německé ústavy a to do té doby (so lange...), než tento stav bude napraven. O 10 let později již tentýž soud mohl konstatovat dostatečný vývoj a garanci základních lidských práv i na poli evropského práva, viz náleží téhož soudu ze dne 22. 10. 1986, sp. zn. Az: 2 BvR 197/83 „Solange II.“ [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<https://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/a1749151b5e1a530802566da00430999?OpenDocument>.

<sup>27</sup> Bulletin advokacie. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.bulletin-advokacie.cz/dohoda-o-pristoupeni-eu-k-evropske-umluve-o-ochrane-lidskych-prav-a-zakladnich-svobod?browser=full>.

<sup>28</sup>Listina základních práv EU: Úřední věstník EU, C 83/389. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:CS:PDF>.



na svobodu projevu, resp. práva na informace, je poněkud nelogicky opětovně definováno úžeji obdobně jako v Deklaraci či EÚLP. Nehovoří se tedy explicitně o právu vyhledávat svobodně informace „toliko“ o právu jejich přijímání.

### **3. Právo na informace jako základní lidské právo**

Předmětem první části předkládané rigorózní práce je obecné pojednání o vybraných klíčových tématech práva na informace a vytvoření obecného argumentačního rámce, který bude aplikován v následujících kapitolách a který bezprostředně souvisí s aplikační praxí - realizací práva na informace. V této kapitole bude tedy zprvu krátce pojednáno o klíčových pojmech InfZ a jeho ústavním zakotvení, resp. právu na informace jako základním lidským právem. V obdobných intencích bude dále analyzován pojem soukromí. Dále bude pozornost věnována historickému a legislativnímu vývoji práva na informace v reflexi rozhodných právních pramenů, zejména tedy mezinárodního práva veřejného. Dalším dílčím, avšak zásadním námětem této kapitoly, bude rovněž pojednání o možnostech omezení citovaných kategorií základních lidských práv s důrazem na konflikt práva na svobodu informací a práva na ochranu soukromí. V závěru první části pak budou jednotlivé poznatky shrnuty v nosné principy postupů při poskytování informací spolu s obecnou komparací práva na informace ve Spolkové republice Německo (dále je „SRN“).

V následující kapitole bude pojednáno o základních lidských právech, tedy nezadatelných, nezczitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných esenciálních ústavních hodnotách, a to prve z pohledu historického, dále pak optikou zákonodárce, avšak i aplikační praxe moci soudní. Zvláště bude pozornost zaměřena na možnosti řešení konfliktu v abstraktní rovině zákonodárcem a naopak soudcovským nalézáním práva.

#### **3.1. Lidská práva obecně a jejich vývojová stadia**

Je snad příznačné pro tuto kategorii práv, že se rodí v těch největších obtížích a lidském neštěstí. Ze zásadních dějinných zlomů nelze opomenout jednotlivá buržoazní revoluční hnutí tehdejších amerických kolonií Britského impéria v boji o svou emancipaci v 70. letech 18. stol.,<sup>29</sup> na které navazovaly další revoluční bouře na půdě „starého

---

<sup>29</sup> ALDEBERT, J, DELOUCHE, F (ed.). Dějiny Evropy. Vyd. 2., dopl. a rozš. Praha: Argo, 2001. Evropské učebnice, 355 s. ISBN 80-720-3317-4, str. 272.

kontinentu.“ Zejména je pak vhodné vzpomenout „Velké francouzské buržoazní revoluce,“ která otrásla tehdejšími absolutistickými „domy“ a zavedenými pořádky a dále pak revoluční bouře roku 1848, které zastihly i tehdejší Zemi Koruny české.<sup>30</sup> V prozatím nejtemnějším a na druhou stranu zároveň nejprogresivnějším století, tedy století dvacátém, se pak jedná o události první a druhé světové války.

Jak naznačeno pouze příkladným výčtem několika zásadních dějinných událostí, lidská práva se rodí v těch nejtěžších okamžicích lidského bytí. Lidská práva jsou tedy rovněž projevem částečného vítězství přirozeně-právní teorie nad přístupem právně pozitivistickým. V tomto směru lze např. odkázat na antické drama Antigóné, pojednávající o odporu královské dcery proti právě pozemským zákonům oproti zákonům vyšším - božským. Za tento odpor, který bychom mohli z dnešního hlediska posoudit jako projev občanské neposlušnosti, zapříčiněný dogmatickým a formalistickým přístupem pozitivního práva, ve kterém zcela absentuje jakákoli spravedlnost či přiměřenost, pak hlavní hrdinku postihne „spravedlivý“ pozemský trest.

Pro moderní společnost však již zaštitění se, resp. odvolání se na autoritu vyšší moci, není dostačující. Proto i díky jednotlivým historickým zlomům (revolucím), které rovněž slouží jako hybatel k názorovému stmelení různorodých zájmů různorodých skupin či přímo národů, jsou lidská práva postupně kodifikována, a dochází tedy k jejich dílčí pozitivizaci.

Lidská práva jako všechny jejich deriváty či subkategorie, nemají statické povahy. Lidská práva a zejména jejich faktické projevy vyjadřují míru vyspělosti a ochotu státu či společenství státu k značnému sebeomezení sebe sama ve prospěch svých obyvatel.<sup>31</sup> Adresáty lidských práv jsou totiž zejména státy, resp. veřejná moc, i když některá lidská práva působí i v rovině horizontální.<sup>32</sup> Jde tedy o živoucí vyvíjející se strukturu právních norem zásadního významu. Jak již bylo uvedeno výše počátky lidských práv, ostatně jako práva samotného, jsou přičítány antické epoše (zejm. co se týče filosofické koncepce, nelze tedy opomíjet tehdejší otrokářský systém a selektivní působnost právních norem). Rozhodnou měrou se však tato práva vyvíjí až v mnohem pozdější fázi vývoje lidského společenství.

---

<sup>30</sup> MALÝ, K., Dějiny českého a československého práva do roku 1945, 3. přepracované vydání, Linde, Praha, 2005, 680 s. ISBN 80-7201-433-1, str. 209.

<sup>31</sup> Není tedy jistě vyloučeno, že tato úroveň bude v průběhu věku kolísat v kladném i záporném směru, v tom směru lze přiměřeně odkázat např. na Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, zmiňující nemožnost směšovat požadavek na právní jistotu a strnulost právního řádu.

<sup>32</sup> Tj. možnost dovolání se účinnosti základních lidských práv i mezi osobami soukromého práva, oproti účinku vertikálnímu, který tedy reguluje vztah mezi osobou soukromého práva vůči osobám práva veřejného.

Lidská práva bývají právě v závislosti na stupni vývoje společnosti dělena do tzv. „generací.“ Tradičně se hovoří o třech resp. čtyřech generacích (třetí a čtvrtá generace bývá některými autory ztotožňována).<sup>33</sup>

1. generace - občanská práva – tato práva garantují zejména prvotní předpoklady svobodného člověka tedy právo na život, svobodu, zakotvují soukromé vlastnictví apod.

2. generace - politická práva – tato práva garantují zejména svobodu projevu, shromažďovací, spolčovací a všeobecné volební právo.

3. generace - sociální práva – zejména právo na práci, stávku, odměnu, pojištění a odbory, zákaz práce dětí.

4. generace - ekologická práva - právo na zdravé životní prostředí.<sup>34</sup>

### 3.2. Omezení základních lidských práv

Základní lidská práva a svobody tak jak jsou podávána v 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“) představují demonstrativní výčet zásadních práv a oprávnění, které oplývají kvalitou „čtyř N,“ jsou tedy *nezadatelné, nezcižitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné*.<sup>35</sup> Tato základní lidská práva svědčí všem bez rozdílu.<sup>36</sup> Jak bylo naznačeno výše, základní práva a svobody představují jakýsi soubor zásadních práv a oprávnění každého jedince, která jsou mu imanentní a nemůžou mu být de facto nikdy zcela upřena. To však neznamená, že by nemohla býti jakkoli omezena. Absolutizace takovýchto práv není možná vzhledem k obecně známé omezenosti zdrojů a neomezenosti potřeb a přirozeným sobeckým usilováním každého jedince o své vlastní štěstí (při vědomí přílišné paušálnosti tohoto soudu). V obdobném směru lze poukázat na filosofické koncepce a teorie společenské smlouvy, které vycházejí z úvahy, že společenství lidí, občanů, dobrovolně předává část své svobody na státní autoritu, aby ta sesouladnila jinak namnoze protichůdné zájmy jednotlivců na jakýsi přijatelný rámeček.

---

<sup>33</sup> KLÍMA, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2003, 311 s. ISBN 80-86395-78-2., str. 251.

<sup>34</sup> Juridicum encyklopedie o právu [online]. [cit. 2015-06-23]. Dostupné z:

[http://iuridictum.pecina.cz/w/Lidsk%C3%A9\\_pr%C3%A1vo](http://iuridictum.pecina.cz/w/Lidsk%C3%A9_pr%C3%A1vo)

<sup>35</sup> Čl. 1 Listiny.

<sup>36</sup> Pojmem „všem“ míněno všem fyzickým osobám na území České republiky, do jisté míry svědčí základní lidská práva nejen fyzickým, ale i právnickým osobám (právo na informace, spravedlivý proces apod.).

Výrok „*Homus homini lupus*,“<sup>37</sup> člověk člověku vlkem, je pak nosnou tezí odůvodňující dobrovolné omezení se jednotlivce ve prospěch celku. Byť tedy základní práva a svobody představují do jisté míry „zpozitivizované“ přirozeně právní hodnoty, tyto však zdaleka nejsou koncipovány jako neomezitelné. Výjimku v tomto směru tvoří toliko lidská důstojnost.

Lidská důstojnost je jedním z atributů lidského života, který oplývá „nejen“ kvalitami „čtyř N,“ je nad to neomezitelná. Koncept lidské důstojnosti vychází z válečných zkušeností lidstva a do jisté míry paradoxně byl vypracován zejm. v poválečné Spolkové republice Německo. I z této inspirace pak čerpá a vychází rovněž Listina,<sup>38</sup> jejímž dalším zásadním inspiračním pramenem je Evropská úmluva. Koncepce lidské důstojnosti a lidských práv vůbec vychází z předpokladu, že: „*Jednotlivec je východiskem státu. Stát a všechny jeho orgány jsou ústavně zavázány k ochraně a šetření práv jednotlivce. Pojetí naší ústavnosti se přitom neomezuje na ochranu základních práv jednotlivců (kupř. právo na život, zaručení právní subjektivity), ale v souladu s poválečnou změnou v chápání lidských práv (jež našla vyjádření např. v Chartě OSN či ve Všeobecné deklaraci lidských práv) se stala základní bází, z níž vychází interpretace všech základních práv, lidská důstojnost, která mj. vylučuje, aby s člověkem bylo zacházeno jako s předmětem. Otázky lidské důstojnosti jsou v tomto pojetí chápány jako součást kvality člověka, součást jeho lidství. Garantování nedotknutelnosti lidské důstojnosti člověku umožňuje plně užívat své osobnosti. Tyto úvahy stvrzuje preambule Ústavy ČR, která deklaruje lidskou důstojnost za nedotknutelnou hodnotu, stojící v základu ústavního pořádku ČR. Stejně tak Listina základních práv a svobod garantuje rovnost lidí v důstojnosti (čl. 1) a garantuje subjektivní právo na zachování lidské důstojnosti (čl. 10 odst. 1).“<sup>39</sup> Lidská důstojnost tedy de facto není základním lidským právem jako takovým, je spíše jakýmsi nosným principem, bází, od které ostatní základní lidská práva odvisí a která tak důstojnost člověka a jeho život dále rozvíjejí a garantují.*

Na rozdíl od lidské důstojnosti jsou ostatní základní lidská práva omezitelná, to však za striktně definovaných podmínek. Základním rámcem pro eventuální omezení lidských práv je čl. 4 Listiny, který představuje jakési společné ustanovení pro všechny navazující limitující opatření. Při bližší analýze jednotlivých základních lidských práv lze dovodit,

---

<sup>37</sup> Výrok Thomase Hobse, představitele teorie společenské smlouvy, Internet encyclopedia of Philosophy. [online]. [cit. 2015-04-17]. Dostupné z: <http://www.iep.utm.edu/hobmoral/>.

<sup>38</sup> Viz Komentář k čl. 4 Listiny základních práv a svobod dostupný v právním informačním systému ASPI.

<sup>39</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07, odst. 45 či nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl ÚS 2/10.

že existují dva základní módy omezení lidských práv. Některá základní lidská práva, resp. jim věnovaná ustanovení jejich „omezitelnost“ explicitně neuvádějí (např. čl. 5, 6, 9, 10 Listiny, atd.). Naopak u základních lidských práv zakotvených např. v čl. 11, 12 a též čl. 17 Listiny se naopak možnost jejich omezení výslovně uvádí. V tomto směru se nabízí otázka, zda je vůbec možné taková lidská práva, u nichž možnost omezení není explicitně předvídána, jakkoli limitovat, a pakliže ano, mají-li jakousi vyšší kvalitu, resp. v čem tedy tkví rozdílnost přístupu zákonodárce (ústavodárce)?

Předně je tedy nutno konstatovat, že veškerá lidská práva, ostatně jako ústavní hodnoty, mají prima facie stejnou hodnotu,<sup>40</sup> jak uvádí čl. 1 Listiny. Jakási nadřazenost jedněch lidských práv oproti ostatním je tedy vyloučena. Z tohoto závěru zároveň plyne, že veškerá lidská práva musí být nutně omezitelná. Listina, jakož i následně teorie práva dále rozlišuje omezení základních lidských práv přímé (s kvalifikovanou výhradou viz čl. čl. 5, 6, 9, 10 Listiny, atd.) a nepřímé v případě práv, u nichž Listina omezení explicitně nepředpokládá. Nepřímé omezení tedy přichází v úvahu toliko v těch situacích, kde dochází ke konfliktu základních lidských práv, jejich prvoplánové omezení zákonem je však vyloučeno.<sup>41</sup> Odlišnost omezení základních lidských práv tedy lze spatřovat zejména z pohledu zákonodárce, který je vybízen samotnou Listinou k bližší úpravě a tedy i přímému omezení vybraných základních lidských práv, v případě nepřímého omezení je však jeho pravomoc významně limitována. Zákonodárce by tak měl v případě základních lidských práv, u nichž samotná Listina omezení nepředpokládá, přijímat toliko právní úpravu garantující chránící předmětné právní statky, nikoli je však prvoplánově a samoúčelně omezovat.<sup>42</sup>

### **3.3. Konflikt základních lidských práv a test proporcionality**

Nezřídka stojí základní lidská práva v protikladu. Typickým příkladem budiž právě právo na informace oproti právu na soukromí. Základní lidská práva jsou v zásadě rovnocenná a je nepochybně žádoucí, aby vždy byla realizována v co nejširším rozsahu a ve vzájemné harmonii. Platí-li zároveň, že lidská práva nejsou koncipována jako absolutně neomezitelná, pak je zřejmé, že při konfliktu kontradiktorních lidských práv je nutné dát

---

<sup>40</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10, ze dne 30. 3. 2010.

<sup>41</sup> Viz Komentář k čl. 4 odst. 1 Listiny, dostupný v systému ASPI.

<sup>42</sup> Viz Komentář k čl. 4 odst. 10 Listiny dostupný v systému ASPI.

jednomu z nich přednost. Na druhou stranu důsledkem upřednostnění jednoho základního lidského práva před druhým však musí být limitace vždy co nejmenší tak, aby mohla být obě (více) základních lidských práv v co nejvyšší vzájemné harmonii koexistovat. Obecným cílem úpravy konfliktů základních práv a svobod by tedy mělo být nalezení oné rovnováhy a harmonie jednotlivých práv.<sup>43</sup> Ostatně tato koncepce odráží základní římsko-právní charakteristiku práva *iura est ars boni et equi*.

Jelikož meze základních lidských práv mohou být upraveny toliko zákonem<sup>44</sup> (na rozdíl od obecných práv a povinností),<sup>45</sup> je tedy právě zákonodárce tou kompetentní mocí, které jest svěřen úkol v co nejširší míře realizovat základní práva a svobody, resp. položit v konkrétních případech jejich základní mantinely (viz přímé omezení výše). „*V situaci kolize dvou základních práv zákonodárce musí pečlivě vážit, kterému z nich dá přednost, v jaké míře, za jakých podmínek a zda podmíněně, či nepodmíněně. Stejně tak musí vážit, zda řešení kolize lze provést v rovině abstraktní, anebo zda musí být ponechán zákonodárcem širší prostor správním orgánům či soudům posuzujícím individuální případy tak, aby mohly zohlednit specifické situace a okolnosti. Zákonodárce je při řešení kolize základních práv povinen pokusit se o jakousi optimalizaci, tedy o pokud možno co nejširší respekt ke každému z dotčených práv, jakož i o co nejširší zohlednění souvisejících ústavních hodnot.*“<sup>46</sup> Zákonodárce tedy zjevně není zcela volný ve svém přístupu k základním lidským právům a svobodám, resp. právu a spravedlnosti vůbec, ale naopak je vázán základními ústavními hodnotami.<sup>47</sup> O to striktnější závěry je třeba činit v případě těch základních lidských práv, např. práva na soukromí, kde je myslitelné toliko jejich „ústavně imanentní“ omezení.<sup>48</sup> Zároveň je žádoucí, aby právní úprava byla dostatečně srozumitelná a tedy předvídatelná.<sup>49</sup> V souladu s teorií právního státu by rovněž právní úprava umožňující zásah do základních lidských práv měla garantovat určitý standard právní ochrany a opatření proti zneužití práva.<sup>50</sup> Tato kritéria jsou tedy kladena na práci zákonodárce při legislativní tvorbě. Úkolem soudů je pak ve sporných případech nalézat ústavně konformní interpretaci norem,

---

<sup>43</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, Pl. ÚS 6/13.

<sup>44</sup> Viz čl. 4 odst. 2 Listiny.

<sup>45</sup> Viz čl. 4 odst. 1 Listiny.

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 22.10.2014, č.j. 8 As 55/2012 – 62, odst. 76.

<sup>47</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 32/94.

<sup>48</sup> Viz čl. 4 odst. 1 Listiny.

<sup>49</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09.

<sup>50</sup> ČAPEK, J. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: [komentář s judikaturou]. Praha: Linde, 2010., 896 s. ISBN 978-80-7201-789-8, str. 281.

příčemž soudy nejsou zcela vázány formálním zněním zákona, nýbrž jsou oprávněny právo do jisté míry dotvářet.<sup>51</sup>

V případě, kdy tedy jistá norma v konkrétním případě, např. pro svou nepodmíněnou dikci, neumožňuje ústavně konformní interpretaci, neb k ní nedává žádný prostor, resp. když a priori upřednostňuje to či ono právo, aniž by takový závěr byl v demokratické společnosti potřebný a odůvodněný, je vysoce pravděpodobné, že by mohla být z pohledu Ústavního soudu shledána jako ústavně nekonformní.<sup>52</sup>

K problematice konfliktu základních lidských práv se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud, který je rovněž autorem, resp. propagátorem, (když inspiraci čerpá citovaný soud v německé judikatuře spolkového ústavního soudu)<sup>53</sup> konceptu testu proporcionality. Test proporcionality je vícekrokový model přezkumu ústavní konformity v podstatě jakéhokoli zásahu do ústavně zaručených hodnot, tedy i lidských práv. Prvým z rozsudků, ve kterém byl test proporcionality rozpracován a na který bývá rovněž nejčastěji odkazováno, je náleží Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. IV. ÚS 4/94. Test proporcionality byl dále judikaturou Ústavního soudu rozveden a specifikován v tom smyslu, že jeho bytostným předpokladem je sledování legitimního cíle v případě právní úpravy regulující základní lidská práva a svobody, resp. ústavních hodnot obecně.<sup>54</sup> V rámci testu proporcionality poměřujícího kontradiktorní práva, avšak zásadně stejné hodnoty, je nutno postupovat v následujících krocích. Za prvé tedy jde o kritérium vhodnosti. Toto kritérium zjišťuje, zda institut omezující určité právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). Druhé kritérium, kritérium potřebnosti, spočívá v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je pak poměrování závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

---

<sup>51</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 2048/09, ze dne 2. 11. 2009.

<sup>52</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl ÚS 2/10.

<sup>53</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl ÚS 6/13.

<sup>54</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl ÚS 6/13, odst. 38.

*„...samozřejmým předpokladem přezkumu kritéria vhodnosti (prvního kroku testu), je zodpovězení otázky, je-li cíl sledovaný normativní úpravou posuzovanou Ústavním soudem legitimní. S ohledem na skutečnost, že samotnou podstatou testu proporcionality je snaha o nalezení rovnováhy mezi protichůdnými ústavními principy, může být kritérium vhodnosti bráno v úvahu jen tehdy, je-li přezkoumávána úprava, která jeden ústavně chráněný zájem potlačuje či oslabuje za účelem ochrany jiného ústavně chráněného zájmu. ... Z tohoto důvodu je tedy při aplikaci testu proporcionality (přesněji řečeno před jeho aplikací) nezbytné vyřešit, je-li přezkoumávanou úpravou sledován legitimní cíl; ...“*

Test proporcionality dále reflektuje obecnou podmínku legitimacy, kterou Ústavní soud váže k prvnímu kroku výše uvedeného algoritmu. Podmínkou jakékoli právní úpravy s lidsko-právní dimenzí je tak dále legitimita takovéto úpravy. V dané právní normě ingerující do sféry lidských práv tak musí být seznatelná racionální legitimní báze, která odůvodňuje restrikcí základních lidských práv a svobod.<sup>55</sup>

Je zřejmé, že test proporcionality může být v jistých případech de facto toliko slohovým cvičením (obdobně jako studie atributů obchodního tajemství), vždy by však měl znázornit základní argumentační teze odůvodňující omezení toho kterého základního lidského práva. Těmito limity je pak povinný subjekt nucen se zabývat.

Zajímavým tématem je test proporcionality z komparačního hlediska. Povinností žadatele dle InfZ není v žádném případě odůvodnění žádosti. Odůvodnění žádosti o informace v německém právním řádu a na spolkové úrovni, je naopak esenciální podmínkou poskytnutí informace v případě žádosti dotýkající se soukromí třetích osob. Přestože v pojetí InfZ tato povinnost dána není, povinný subjekt se pohnutkami žadatele jistě namnoze zabývá, zejména provádí-li pak důsledně test proporcionality. Tento test je tak jakousi (částečnou byť nesystémovou) náhradou odůvodnění žádosti, která je prováděna paradoxně za samotného žadatele povinným subjektem. Zásadním úskalím konceptu provádění testu proporcionality v rámci poskytování informací je však jeho zneužitelnost a zejména nekonceptnost, když InfZ takovýto institut nezná.

#### **4. Zákon o svobodném přístupu k informacím**

Po úvodním obecném pojednání o povaze InfZ a jeho zásadních inspirativních pramenech z hlediska mezinárodního práva bude v následujících kapitole pojednáno o InfZ samotném, byť stále v obecném duchu úvodní části. Následující výklad bude zaměřen na obecný výklad pojmů, ústavní základy práva na informace a historii legislativního procesu. V závěru této kapitoly budou reflektovány zásadní judikaturní rozhodnutí ve vztahu k dané materii.

---

<sup>55</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl ÚS 6/13.



## 4.1. Ústavní základy

Primární zakotvení práva na informace je v právním řádu a ústavním pořádku ČR<sup>56</sup> provedeno Listinou základních lidských práv a svobod. Právo na informace je řazeno do hlavy druhé, druhého oddílu Listiny, tedy do kategorie politických práv. Na prvním místě tohoto oddílu je v čl. 17 Listiny garantováno právo na informace společně s právem na svobodu projevu, resp. v opačném pořadí. Právo na svobodu projevu a právo na informace jsou zaručeny dle prvního odstavce citovaného článku Listiny, který pojímá tato práva jako spojité nádoby,<sup>57</sup> když zároveň vylučuje jakoukoli formu cenzury. Je zřejmé, že obstarávání informací a jejich následné šíření spolu bytostně souvisí. Tato práce je však, jak uvedeno v samotném úvodu, zaměřena na proces získávání informací, resp. omezení těchto možností, byť nikoli zcela výlučně. Toto zaměření rovněž odpovídá koncepci InfZ, která se věnuje procesu zisku informací a jeho mezím, nikoli následným krokům (s výhradou § 5 InfZ). Z toho důvodu není blíže pojednáno o svobodě projevu, resp. cenzuře a odpovědnosti při využití poskytnutých informací. Dále pak Listina výslovně uvádí za jakých okolností je možné tato základní lidská práva limitovat. V posledním odstavci čl. 17 pak Listina stanoví státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.

Ustanovení čl. 17 Listiny tak zakotvuje, vyjma veřejného subjektivního práva „každého“ na svobodný a nerušený přístup k informacím, kterému recipročně odpovídá povinnost všech dotčených subjektů do tohoto práva nezasahovat (s výjimkou zákonem stanovených předpokladů), dále (přiměřenou) automatickou informační povinností státních orgánů a orgánů veřejné moci. Tyto orgány jsou tedy povinny přiměřeně informovat veřejnost o jejich činnosti, jde tedy o jejich aktivní nepodmíněnou povinnost. Tato duální koncepce nerušeného sběru informací ad hoc a přiměřeného „automatického“ informování veřejnosti pak nachází svůj odraz rovněž v samotném InfZ, tedy v § 4 odst. 1 InfZ, který hovoří o poskytování informací ad hoc na základě žádosti nebo na základě automatického zveřejňování.<sup>58</sup> Listina tedy v čl. 17 i před přijetím zákona o svobodném přístupu

---

<sup>56</sup> Čl. 112 Ústavy.

<sup>57</sup> MATES, P. Právo na informace a ochrana osobních údajů. *Právní rádce*. Economia, 2011, str. 27, obdobně též BARTOŇ, M. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Praha: Leges, 2010. Teoretik. 2010, 384 s. ISBN 978-80-87212-42-4, str. 240.

<sup>58</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007 – 64 či ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007-89.

k informacím upravovala základní lidské právo odpovídající dnešnímu pojetí přístupu k informacím v působnosti „veřejného sektoru.“ Toto právo je tedy dáno již samotným ústavním pořádkem. Je však zřejmé, že Listina podává pouze základní systematické okruhy a ideje, které je dále nutno provést jednotlivými specializovanými, nebo alespoň konkretizujícími zákony. I po přijetí a účinnosti InfZ však článek 17 Listiny, resp. Lidská práva jako taková zůstávají základním interpretačním vodítkem při řešení konkrétních životních situací v praxi poskytování informací.

Pro úplnost je nutno doplnit, že Listina ve svém čl. 35 ve vztahu k dílčímu lidskému právu, právu na životní prostředí, rovněž zakotvuje nárok na včasné a úplné informace o životním prostředí. Ustanovení čl. 35 listiny tak představuje rovněž ústavní základ dílčího práva na informace - práva na informace o životním prostředí, který je na bázi prostých zákonů konkretizován zákonem č. 123/1998 Sb., o právo na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfŽP“). Aplikace InfZ však svým dosahem konsumuje informace poskytnutelné dle InfŽP. Existence takovéto duální úpravy je v současné době zjevně nekoncepční a nadbytečná, je však odůvodněna historickým vývojem a potřebou provedení čl. 35 Listiny.

## 4.2. Historie legislativního procesu

InfZ započal svou existenci a „legislativní pout“ jako senátní návrh zákona o svobodě informací a o doplnění a změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, a zák. č. 200/1992 Sb., o přestupcích,<sup>59</sup> který byl předložen horní komoře Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“ a „původní senátní návrh InfZ“) dne 21. 7. 1998. Jedním z „duchovních otců“ tohoto návrhu byl tehdejší senátor Michael Žantovský. Tento návrh byl dále v Senátu projednáván jako senátní tisk č. 1998/5. Zásadním impulsem a materiální společenskou poptávkou po přijetí navrhovaného zákona představovalo manko v podobě nepřijetí prováděcího zákona k čl. 17. Listiny, a to téměř 6 let od přijetí posledně citovaného právního předpisu zásadního významu. Argumentace předkladatelů vyznívala ve prospěch demokratizace společnosti a vyšší míry transparentnosti veřejné správy a rovněž vyšší míry

---

<sup>59</sup> Senát Parlamentu ČR: o svobodě informací a o změně a doplnění zákona ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: [http://senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/historie?cid=psssenat\\_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s986](http://senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/historie?cid=psssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s986).

zapojení občanů do veřejného života. Naléhavost přijetí odpovídající zákonné právní úpravy byla dále podpořena zahraničními zkušenostmi ve vyspělých demokratických společnostech<sup>60</sup> (nutno upozornit na fakt, že např. v SRN však obdobný zákon byl přijat mnohem později než v ČR a s mnohem větším odporem veřejné moci). Soustředěný a odhodlaný postup předkladatelů předmětného zákona byl podpořen dále duplicitním podáním obdobného návrhu tehdejšími poslanci Oldřichem Kužílkem na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“), protože bylo projednávání na půdě Senátu přerušeno.<sup>61</sup> Dále byl tedy projednáván duplicitní návrh v Poslanecké sněmovně, jenž byl rozeslán poslancům jako tisk 16/0 a dne 3. 8. 1998 byl zaslán vládě k vyjádření. Vláda na své schůzi dne 26. srpna 1998 senátní návrh zákona projednala, posoudila a vyjádřila s ním souhlas. Výhrady vlády vyznívaly zejména směrem k precizaci vágního pojmu povinný subjekt, vztahu k některým chráněným hodnotám jako je obchodní tajemství či osobní údaje. Dále vláda kriticky hodnotila odhad předkladatele na navýšení nákladů na realizaci záměru zákona (tedy ve výši 0,5 % nákladů).<sup>62</sup>

V průběhu legislativního procesu díky připomínkám jednotlivých výborů Senátu a posléze Poslanecké sněmovny doznal předkládaný zákon značných změn. Příkladem lze upozornit na změny v přístupu k definici povinných subjektů, kde původní varianta zákona byla koncipována více kazuisticky, naopak přijatá podoba InfZ ve svém původním znění byla již více obecná (tedy širší). Změn doznala též úprava lhůt pro možnost alternativního poskytnutí informací odkazem či náhrada nákladů za poskytnutí informací.

Je zřejmé, a je to i patrné ze stenografických záznamů debat vedených na půdě zákonodárných orgánů, že předloha zákona byla značně podnětným tématem a vzbudila mnoho ambivalentních reakcí. Povětšinou byl záměr informačního zákona podporován napříč politickým spektrem, na druhou stranu konkrétní ustanovení a jejich dopad na právní řád

---

<sup>60</sup> Viz např. projev tehdejšího Senátora Michaela Žantovského, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 3. volební období, 1998-2002. Stenografický zápis 5. schůze, 16. října 1998 [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/005schuz/s005127.htm#r1>.

<sup>61</sup> Viz výrok tehdejšího Senátora Michaela Žantovského: „Totožný návrh zákona ve stejném znění byl současně předložen Poslanecké sněmovně poslancem Oldřichem Kužílkem a dalšími. Vláda projednala návrh tohoto zákona a doporučila PS jeho přijetí přes řadu připomínek...“ Senát Parlamentu ČR: Těsnopisecká zpráva z 1. dne 3. schůze roku 1998 konané dne 22. 4. 1998, [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssepat/htmlhled?action=doc&value=4972>.

<sup>62</sup> Stanovisko vlády ČR k návrhu Senátu Parlamentu České republiky na vydání zákona o svobodném přístupu k informacím a o změně dalších zákonů (zákon o svobodě informací, sněmovní tisk č. 16). Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 3. volební období, 1998-2002. [online]. [cit. 2015-04-17]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/t001601.htm>.

představovala takovou novaci právního řádu, kterou nebyli mnozí členové zákonodárského sboru ochotni akceptovat, resp. upozorňovali na její nežádoucí dopady.<sup>63</sup> Zásadní intencí předkladatelů daných návrhů však bylo překlenout ono „přešlapování na místě“ v podobě stále rostoucího počtu pozměňovacích návrhů a kontradiktorních právních posudků a splnit tak dluh spočívající v absenci obecné právní úpravy konkretizující čl. 17. Listiny. Záměr předkladatelů obou verzí informačního zákona byl v rámci legislativního procesu úspěšně završen schválením v Poslanecké sněmovně dne 11. 5. 1999, když pro návrh hlasovalo 111 ze 172 přítomných poslanců. Následně podepsal zákon Prezident ČR dne 27. 5. 1999,<sup>64</sup> a návrh zákona byl vyhlášen ve sbírce zákonů pod č. 106/1999 dne 8. 6. 1999 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2000.<sup>65</sup>

### 4.3 Pojem informace obecně

Úvodními úvahami podanými v kap. 1. je rovněž dán samotný smysl práva na informace, tedy obstarávání si informací (v působnosti veřejného sektoru). Na tomto místě je tedy nezbytné vyložit samotný centrální pojem InfZ – tedy pojem informace. K etimologickému původu slova „informace“ lze uvést, že pochází z latinského výrazu *informatio*, (utváření, ztvárnění).<sup>66</sup> Pojem informace je neostrý a velmi široký a jeho konkrétní význam odvisí od konkrétní oblasti lidské činnosti – informatiky, výrokové logiky, pravděpodobnosti apod.

V nejobecnějším smyslu je informace chápána jako vědění, při hlubší analýze pak jde o jakýkoli údaj vypovídající o určitém prostředí, jeho stavu a procesech v něm probíhajících. Takovýto údaj pak jeho držitel poskytuje potřebný přehled o okolním objektivním světě nebo alespoň snižuje nebo odstraňuje míru jeho nevědomosti, neurčitost tzv. entropii - nevědění

---

<sup>63</sup> Viz např. projev tehdejšího Senátora Jiřího Stodůlky, který upozorňoval zejm. na problematický vztah k jiným předpisům a povinnost mlčenlivosti, Senát parlamentu ČR, stenozáznam z 1. dne 4. schůze roku 1998, konané dne 11. 6. 1998. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&IS=1440&T=97044>.

<sup>64</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: Poslanecká sněmovna, 3. období, 1998 - 2002. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=16>.

<sup>65</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Sbirka zákonů a Sbirka mezinárodních smluv. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: [http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=106/1999&typeLaw=zakon&what=Cislo\\_zakona\\_smlouvy](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=106/1999&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy).

<sup>66</sup> Slovník spisovného jazyka českého [online]. [cit. 2016-03-24]. Dostupné z: <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=informace&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>.

daného subjektu.<sup>67</sup> Podstatným znakem informace je též její přenositelnost z jejího primárního zdroje poznání – nositele či nosiče informace na jejího recipienta, tedy osobu, které je informace určena, pro kterou je tato informace relevantní a rovněž více či méně přínosná v nejširším slova smyslu. Na informace je možné nahlížet ze dvou základních hledisek – z hlediska kvantitativního a kvalitativního. Z hlediska kvantitativního lze analyzovat počet předávaných informací a z hlediska kvalitativního je pak nezbytné zkoumat podávané informace dle jejich vypovídací hodnoty, jejich pravdivosti, úplnosti a relevantnosti. Pojem informace bývá dáván do roviny s pojmy zpráva či sdělení.<sup>68</sup>

#### 4.4. Informace dle InfZ

V původním znění InfZ nebyl pojem informace explicitně definován,<sup>69</sup> zákonodárce tak zřejmě necítil potřebu definovat něco tak samozřejmého jako je pojem informace. Lze tedy dovodit, že mu přiřkládá význam obvyklý - tedy jakousi hodnotu, která rozšiřuje lidské vědění, nebo alespoň omezuje jeho „nevědění“, viz obecný výklad výše. Okruh takovýchto hodnot zároveň zákonodárce omezil na informace, které mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy, jakož i další subjekty, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech občanů a právnických osob - tedy na množinu subjektů subsumovatelných pod pojem „povinné subjekty.“<sup>70</sup>

Pozitivní determinace pojmu informace se projevila až v souladu s novelizačními pracemi vyvolanými jednak přijetím „nového“ správního řádu - zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“). Další impuls byl pak dán vstupem

---

<sup>67</sup> KNAPP, V. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice, 129 s. ISBN 80-717-9028-1, str. 222.

<sup>68</sup> KNAPP, V. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice, 129 s. ISBN 80-717-9028-1, str. 221.

<sup>69</sup> Jak je patrné ze samotného textu InfZ v původním znění a rovněž tak z důvodové zprávy k bodu 6 novely č. 61/2006 Sb.: „Do zákona se zavádí výkladové ustanovení k pojmu „informace“, které dosud zcela chybělo.“ Viz důvodová zpráva k novele č. 61/2006 - vládnímu návrhu zákona, 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. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. volební období, 2002-2006. Sněmovní tisk 991/0, část č. 1/4. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=991&CT1=0>.

<sup>70</sup> Důvodová zpráva k § 1 InfZ v původním znění – Senátnímu návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím a o změně dalších zákonů

(zákon o svobodě informací) Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 3. volební období, 1998 - 2002. Sněmovní tisk 16/0. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=16&CT1=0>.

ČR do EU a nutností harmonizace InfZ se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru<sup>71</sup> (dále jen „směrnice 2003/98/ES“).<sup>72</sup>

Je poměrně zajímavé, že evropský zákonodárce v rámci směrnice 2003/98/ES, která již ve svém názvu a rovněž tak v preambuli naznačuje, že jejím centrálním pojmem je právě pojem informace a regulace přístupu k informacím v působnosti veřejného sektoru, s pojmem informace neoperuje. Naopak citovaná směrnice užívá pojmu „dokument“,<sup>73</sup> jenž rovněž explicitně determinuje jako: „*Obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); nebo jeho část.*“<sup>74</sup> Je tedy zřejmé, že esenciálním kritériem a kvalitou dokumentu ve smyslu Směrnice 2003/98/ES je tedy obsah. Je-li tedy cokoli jakkoli hmotně zachyceno a je-li rovněž dána působnost subjektů veřejného sektoru (neboli povinných subjektů v terminologii směrnice), pak je daná entita právě předmětem práv a povinností dle citované směrnice. Je zřejmé, že směrnice 2003/98/ES cílí primárně na informace zhmotněné, pročež též volí pojem dokument a nikoli informace. InfZ naopak rovněž předpokládá předání informací ústním podáním a nejen v psané podobě coby dokumentu.

InfZ tedy nepřebírá doslovně formulaci a terminologii směrnice 2003/98/ES a operuje širším pojmem nežli dokumentem, tedy pojmem informace. InfZ tak podává explicitně vlastní zákonnou definici informace. Tento centrální pojem je definován jak pozitivně, tak negativně. Informací se pro účely InfZ v pozitivním smyslu rozumí: ... „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“<sup>75</sup> V negativním smyslu pak zejména nejde o počítačový program.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Důvodová zpráva k novele č. 61/2006 - k vládnímu návrhu zákona, 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. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. volební období, 2002-2006. Sněmovní tisk 991/0, část č. ¼. str 17.[online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=991&CT1=0>.

<sup>72</sup> Směrnice 2003/98/ES, Evropská unie: Úřední věstník L 345. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0098&from=CS>.

<sup>73</sup> což je patrné i na srovnání ostatních jazykových variant směrnice 2003/98/ES, Evropská unie: Úřední věstník L 345. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1424813233310&uri=CELEX:32003L0098>.

<sup>74</sup> Čl. 2 odst. 3 směrnice č. 2003/98/ES, dostupné viz citace výše.

<sup>75</sup> § 3 odst. 3 InfZ.

Z pozitivní definice je tedy zřejmé, že právo na informace v pojetí InfZ především cílí na obsah, na samotné sdělení, které tedy snižuje míru entropie - nevědění žadatele o informace. Forma, kterou se pak žadateli tohoto poznání dostane, však není rozhodující.

Přestože zákonodárce při definování klíčového pojmu – informace - z hlediska obsahového vyšel ze směrnice 98/2003/ES, což vyplývá i z důvodové zprávy k bodu 6 novely 61/2006 Sb.: „Do zákona se zavádí výkladové ustanovení k pojmu „informace“, které dosud zcela chybělo. Definice byla převzata z transponované Směrnice, jejím účelem je především ujasnit vztah mezi „informací“ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a „dokumentem“, jak ho definuje Směrnice.“<sup>77</sup> Použitím odlišných klíčových pojmů, ale i svou koncepcí je přesto dosah aplikace InfZ širší, to však nikoli z hlediska okruhu informací, nýbrž z hlediska operativního zodpovídání dotazů veřejnosti, což je metoda z pohledu práva EU a jejích institucí zjevně okrajová.

K bližšímu nastínění obsahové povahy informací lze použít závěrů a argumentace uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 – 67. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku posuzoval, zda je v rámci InfZ možné požadovat komplexní informace v podobě kopie nájemní smlouvy, když tomuto požadavku povinný subjekt nevyhověl, poskytl toliko selektivní výběr smluvních ustanovení. V předmětném sporu žadatel požadoval poskytnutí nájemní smlouvy, souhrnu informací koncentrovaných právě v daném dokumentu. Povinný subjekt vycházel z předpokladu, že není rozhodné, v jaké formě se informace vyskytují a v jaké je žadateli poskytné. Z toho důvodu namísto okopírování smlouvy poskytl žadateli toliko popis dílčích ustanovení smlouvy. Nejvyšší správní soud pak konstatoval, že skutečně není rozhodné, v jaké formě se žadateli informace dostane, tato však musí být úplná, a to nejen ohledně textu, ale i jiných doprovodných informací, grafických znaků, např. otisků razítek apod. Povinný subjekt je dále vázán způsobem, jakým žadatel požaduje informace poskytnout. Nejvyšší správní soud tak dovodil s odkazem na povahu práva na informace jako širokého základního lidského práva, že jediným, v daném případě rozumným postupem, je právě zhotovení kopií listin a jejich

---

<sup>76</sup> § 2 InfZ.

<sup>77</sup> Důvodová zpráva k novele č. 61/2006 - k vládnímu návrhu zákona, 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. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. volební období, 2002-2006. Sněmovní tisk 991/0, část č.1/4.[online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=991&CT1=0>.



následné poskytnutí. Eventuálně je samozřejmě možné daný dokument zcela identicky opsat, což je však veskrze nepraktické. Nadto by musel být doplněn např. otisk úředního razítka.

Uvedené závěry mají praktický a veskrze logický dopad v tom smyslu, že prostřednictvím InfZ lze tedy žádat konkrétní formy informací a jejich zachycení. Poskytnuté informace musí být nadto komplexní. Skrze InfZ však nelze úspěšně žádat informace v jejich originální podobě, poněvadž právo na informace se vztahuje pouze na obsahovou stránku, nikoli na dokument jako takový. Vynalézaví žadatelé tak po povinných subjektech např. nemohou úspěšně a proti jejich vůli požadovat poskytnutí originálu dokumentu, na němž je informace zachycena, či jeho ověřenou kopii. Ověřovací doložka je totiž jakousi přidanou hodnotou oproti původnímu nosiči informací. Taková informace, např. ověřená smlouva by byla alespoň ve smyslu účelu práva na informace, quasi originálem, nikoli tedy předmětem práva na informace ve smyslu InfZ, nehledě k tomu, že by se jednalo o zjevné zneužití práva ve smyslu § 8 NOZ.

#### 4.5. Povinný subjekt

Koncept definice povinných subjektů provedený v § 2 odst. 1 původního senátního návrhu InfZ v podstatě přejímal znění čl. 17 Listiny s tím, že dále byly tyto orgány blíže specifikovány značně kazuistickým způsobem. Povinnými subjekty tak měly být:

*... státní orgány a orgány územní samosprávy. Těmito orgány pro účely tohoto zákona jsou správní úřady, kancelář presidenta republiky, kancelář Senátu a kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu, soudy, vláda, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka, orgány územní samosprávy, jakož i orgány zájmové a profesní samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, včetně orgánů zřízených zákonem nebo na základě zákona (dále jen: „povinné subjekty“).<sup>78</sup>*

Přijaté znění InfZ však od tohoto kazuistického až taxativního výčtu subjektů ustoupilo, když povinné subjekty jsou toho času determinovány prve obdobným způsobem, jako ve výše zmíněném původním senátním návrhu, vycházejíc z dikce čl. 17 Listiny s tím,

---

<sup>78</sup> Senát Parlamentu ČR: návrh zákona o svobodě informací a o změně a doplnění zákona ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=19682>.



že povinnými subjekty jsou dále orgány územních samosprávných celků a veřejné instituce.<sup>79</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 InfZ dále do množiny povinných subjektů zahrnuje veškeré subjekty, které mají kompetenci rozhodovat o „*právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.*“

Již ze srovnání obou přístupů k determinaci povinných subjektů je zřejmé, že zákonodárce se přiklonil k širokému konceptu těchto subjektů. Jak je tomu ostatně i v mnohých dalších ustanoveních InfZ. I v tomto případě tak zásadní roli při výkladu sporných situací sehrála či sehrává judikatura, která následně konkretizuje dosah tohoto institutu, resp. jeho dílčích podmnožin.

Jednou z prvních podmnožin povinných subjektů jsou státní orgány. Okruh těchto subjektů je dán primárně Ústavou. Mimo základní „trivium“ lze pod tuto kategorii povinných subjektů zařadit rovněž Nejvyšší kontrolní úřad a Českou národní banku. Do této kategorie rovněž spadají ústřední správní orgány, tedy ministerstva zřízená na základě tzv. kompetenčního zákona, zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Do kategorie povinných subjektů odvozených od státních institucí dále judikatura řadí rovněž např. Veřejného ochránce práv, jako „*specifický monokratický státní orgán.*“<sup>80</sup> Do kategorie povinných subjektů dále spadají bezpečnostní sbory coby integrální součást veřejné moci. V zásadě lze říci, že veškeré instituce zřízené na základě zákona a financované z veřejného rozpočtu bez pochyb spadají právě do kategorie povinných subjektů.

Další zásadní subkategorii povinných subjektů představují územní samosprávné celky a jejich orgány. Veřejná správa v České republice je vybudována na smíšeném modelu, kdy územní samosprávné celky v samostatné působnosti rozhodují o svých záležitostech jako svrchovaný suverén v zásadě dle soukromého práva.<sup>81</sup> V zákonem stanovených případech dále orgány územních samosprávných celků vykonávají státní správu. InfZ ve znění od účinnosti novely 61/2006 Sb., též rozlišuje poskytování informací v samostatné a přenesené působnosti. V samostatné působnosti tak mají informace poskytovat příslušné

---

<sup>79</sup> viz § 2 odst. 1 InfZ.

<sup>80</sup> FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. 1264 s. ISBN 978-80-7400-273-1, str. 24-26.

<sup>81</sup> § viz čl. 105 Ústavy České republiky, § 5 odst. 3, § 7 odst. 2, § 35 odst. 1 a další zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdější předpisů, § 2 odst. 2, § 29 odst. 1, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů).

orgány územních samosprávních celků a v oblasti působnosti přenesené ty orgány, jimž je zvláštním zákonem svěřena daná působnost v oblasti státní správy.<sup>82</sup> Z praktického hlediska je však při otázce, který z orgánu územních samosprávních celků má žádost o informace provést, nazíráno na povinný subjekt jako na jeden celek. Kompetence toho či onoho orgánu je dána vnitřními pravidly povinného subjektu. Základní kritérium tedy není, který orgán žádost vyřídí, nýbrž vyřízení žádosti, ať již kladné či záporné. Komentářová literatura s odkazem na § 130 správního řádu dospívá k závěru, že příslušným vyřizujícím orgánem by měl být vždy úřad územního samosprávného celku disponující potřebným aparát, který je na rozdíl od zastupitelstev schopný setrvalého vyřizování (nejen) předmětné agendy.<sup>83</sup>

Dalším okruhem povinných subjektů explicitně uváděných InfZ jsou pak veřejné instituce. Tato podmnožina povinných subjektů není zákonem jakkoli blíže definována, pročež při hledání konkrétního obsahu tohoto institutu sehrála opět zásadní roli judikatura, resp. právní teorie. Základní znaky veřejné instituce jsou: ... „*zřízení zákonem (případně aktem veřejné moci, např. orgánu moci výkonné nebo územního samosprávného celku), naplňování veřejného účelu, působnost a pravomoc stanovené zákonem a státní dozor, přezkum či jiná možnost kontroly státu nad činností instituce; např. jsou pak mezi veřejné instituce zahrnovány subjekty typu tzv. veřejných ústavů.*“<sup>84</sup> Jako konkrétní příklady lze uvést veřejné školy, veřejné nemocnice apod. Judikatura při hodnocení konkrétního subjektu jako veřejné instituce dále uvažuje s mírou naplnění obecných znaků veřejné instituce. Těmito znaky, resp. kritérii, dle nichž se povaha určitého subjektu jako veřejné instituce ve smyslu komentovaného ustanovení posuzují, jsou: ... „*a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), dále b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a e) veřejný nebo soukromý účel instituce.*“<sup>85</sup> Jsou-li tak v zásadě bez dalšího vnímány jako povinné subjekty veřejné instituce zřizované na základě zákona či z vůle státních orgánů, platí obdobný závěr

---

<sup>82</sup> FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. 1264 s. ISBN 978-80-7400-273-1, str. 16

<sup>83</sup> FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. 1264 s. ISBN 978-80-7400-273-1, str. 30.

<sup>84</sup> FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. 1264 s. ISBN 978-80-7400-273-1, str. 33.

<sup>85</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

i ve vztahu k institucím zřizovaným územními samosprávnými celky, když můžeme typicky hovořit o příspěvkových organizacích.<sup>86</sup>

Specifickou problematiku pak představují obchodní společnosti zřizované státem či územními samosprávnými celky. V případech, kdy tyto subjekty jsou 100% vlastněny tím či oním veřejnoprávním subjektem, nebude o jejich kvalitě coby povinného subjektu příliš pochyb. Obdobný závěr platí i u společností vlastněných toliko částečně veřejnoprávním subjektem, pokud je u něj splněna převaha výše uvedených judikaturou dovozených znaků.<sup>87</sup>

#### 4.6. Základní principy InfZ

Smyslem poskytování informací v režimu InfZ je právě realizace základního lidského práva, práva na informace, ať již je jejím motivem kontrola věcí veřejných, chodu veřejné správy, obstarávání si informací za účelem dalšího (podnikatelského) využití, či snad do jisté míry kverulantské chování některých žadatelů. Jednotlivé zásady či problematické okruhy práva na informace lze shrnout následovně.

Prvotním principem informačního zákona je, jak napovídá samotný název tohoto zákona, maxima poskytování informací. V obdobném smyslu se vyjadřuje jeden z předkladatelů původního návrhu InfZ, když uvádí, že tento zákon respektuje: „...*pozitivní princip, tzn. všechno budiž přístupno, a pak se vrší negativní přístupy*....“<sup>88</sup>

Byť nepochybně povinný subjekt musí zkoumat, neexistují-li v daném případě okolnosti vylučující poskytnutí informací, Nejvyšší správní soud dále dovozuje, že v pochybnostech je téměř vždy nutno vyjít žadateli vstříc a: ... „*přiklonit se k poskytnutí, a nikoli k neposkytnutí informací*.“<sup>89</sup> V tomto ohledu lze jen krátce odkázat na povahu práva na informace jako široce vnímaného základního lidského práva,<sup>90</sup> nikoli však jako neomezeného práva člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti.<sup>91</sup> Dále je však zapotřebí upozornit, že argumentu širokého pojetí práva, tím méně pak zásady „v nejistotě

---

<sup>86</sup> FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. 1264 s. ISBN 978-80-7400-273-1, str. 35.

<sup>87</sup> FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. 1264 s. ISBN 978-80-7400-273-1, str. 35.

<sup>88</sup> Viz projev tehdejšího Poslance Oldřich Kužilka, Senát parlamentu ČR, stenozáznam z 1. dne 4. schůze roku 1998, konané dne 11. 6. 1998. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&IS=1440&T=97044>.

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 -92, odst. 72.

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79.

<sup>91</sup> Čl. 17 odst. 4 Listiny, resp. Nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2003, sp. zn. ČR III. ÚS 156/02.

ve prospěch práva na informace,“ nelze použít v případě střetů s jinými ústavně zaručenými právy, zejména základními lidskými právy.<sup>92</sup>

Ve fázi poskytování informací, jde o v zásadě neformální, co možná nejefektivnější proces poskytování informací, který není postupem dle správního řádu. Jediným kritériem tedy v tomto ohledu je, zda se žadateli dostane patřičné informace v jakékoli podobě, resp. v podobě, která je požadována. Subjektivní spokojenost žadatele je pak lehce rozpoznatelná na eventuální aplikaci opravných prostředků.

Informace musí být poskytovány vždy úplně. Není tedy možné, pokud to nevyplývá ze samotné žádosti, resp. nejde-li o zákonné výjimky, vybrat dílčí informace a pouze tyto žadateli selektivně poskytnout. K úplné informační povinnosti lze doplnit povinnost povinného subjektu obstarat si (pro žadatele) informace, které sic povinný subjekt k dispozici fakticky nemá, leč by je mít měl, jelikož se vážou k jeho působnosti. Jako informace vážící se k působnosti povinného subjektu totiž judikatura pojímá veškeré informace, které má povinný subjekt k dispozici (byť takovýto kategorický závěr není zcela nesporný).<sup>93</sup> V takových případech pak je povinen povinný subjekt *de facto* např. i nově vytvořit v daném okamžiku reálně (pro něj) neexistující informace, resp. si je může od jiného povinného subjektu vyžádat. Princip tohoto přístupu tkví opět ve vstřícnosti InfZ vůči žadatelům, kteří by jinak mohli být nekonečně odkazováni na jiný - příslušný, resp. „příslušnější“ orgán. Přesto však praxe bývá opačná a tento princip se uplatní až v souvislosti s případnou aplikací stížnosti dle § 16a InfZ. Veškeré případy omezení poskytnutí informací jsou, jak již bylo opakovaně uvedeno, vnímány jako omezení výkonu základního lidského práva. Odhlédneme-li od téměř nepřeberné množiny zvláštních předpisů upravujících více či méně poskytování dílčích informací v působnosti veřejné správy, resp. omezení takového přístupu (jejichž relevance je však v důsledku soudních výkladů dosahu působnosti InfZ významně limitována, ne-li popřena), pak obecnou úpravu přístupu k informacím v působnosti veřejného sektoru poskytuje právě InfZ. Ohledně reflexe eventuálních kolidujících hodnot lze citovat následující úryvek projevu tehdejšího poslance O. Kužílka: ... „*je respektován zákon o ochraně osobních údajů, resp. obchodní tajemství, duševní vlastnictví, dále je taková skupina ochran v tomto zákoně, které chrání běh toho úřadu samotného, to znamená všechny informace, které mají*

---

<sup>92</sup> BARTOŇ, M. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Praha: Leges, 2010, 384 s. ISBN 978-80-87212-42-4, str. 239

<sup>93</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004, sp. zn. 5 Ca 80/2003, a dále Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, č. j. 1 As 29/2009 – 59.

*charakter interní, vnitřní, přípravný, nehotový.*<sup>94</sup> V tomto rozhodném předpisu jsou tedy v obecné rovině uvedena základní kritéria, jimiž zákonodárce v abstraktní rovině řeší eventuální konflikt základních lidských práv (typicky práva na informace oproti právu soukromí apod.).<sup>95</sup> Blíže je tento konflikt rozebrán v kap. 3.3., resp. v třetí části předkládané práce.

V těch v zásadě výjimečných případech, kdy jde o informace, jejichž poskytnutí InfZ sám zapovídá,<sup>96</sup> je nutno žadateli kvalifikovaně sdělit, z jakých důvodů se informace neposkytuje. Kvalifikovanost takového sdělení spočívá v povinnosti vyhotovit rozhodnutí o odmítnutí žádosti, nebo její části. Obdobná povinnost je dána i v tom případě, kdy žadatel cílí na okruh informací, které se sice vážou k působnosti povinného subjektu, toho času však neexistují a povinný subjekt zároveň není povinen jimi disponovat.<sup>97</sup> V jistých případech dává InfZ povinnému subjektu legitimní výběr, zda poskytnout informace přímo, nebo jejich poskytnutí dočasně odmítnout.<sup>98</sup> V tomto ohledu jde typicky o podkladové informace k nehotovým rozhodnutím, nedokončeným řízením apod.

## **5. Ochrana soukromí v pojetí informačního zákona**

V této kapitole bude pozornost věnována ochraně soukromí v režimu InfZ a její koncepci. Jako typický příklad, který bude následně ve druhé a zejm. třetí části předkládané práce analyzován, lze uvést ochranu soukromí ve vztahu k zveřejňování údajů o příjemcích veřejných rozpočtů.

### **5.1. Právo na soukromí - pojem**

Právní řád, odborná literatura ani soudní rozhodnutí nepodávají pozitivní definici soukromí pro přílišnou komplexnost, ale i proměnlivost tohoto pojmu. Hovoří-li se o soukromí, každý si jistě dokáže k tomuto pojmu přiřadit jisté atributy. Lze usuzovat, že každý jedinec, oplývající terminologií NOZ průměrným rozumem, by zřejmě intuitivně

---

<sup>94</sup> Viz projev tehdejšího Poslance Oldřich Kužilka, Senát parlamentu ČR, stenozáznam z 1. dne 4. schůze roku 1998, konané dne 11. 6. 1998. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&IS=1440&T=97044>.

<sup>95</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, odst. 76.

<sup>96</sup> Jedná se zejm. o ustanovení § 7 až §12 InfZ.

<sup>97</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 09. 2010, č. j. 4 As 23/2010 – 61, ve spojení s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004, č. j. 5 Ca 80/003 – 26.

<sup>98</sup> §11 odst. 1 InfZ.

pod tuto entitu subsumoval své obydlí a realizaci vztahů se svými blízkými. Toto pojetí rovněž odpovídá původním výkladům ochrany soukromí, které se soustředily na prostor „čtyř stěn“<sup>99</sup> - tedy na jakousi intimní sféru lidského bytí, do něhož není oprávněn nikdo jiný ingerovat. S rozvojem společnosti, stratifikací společenských vztahů a zejména rozvojem telekomunikačních technologií však rapidně stoupá potřeba ochrany soukromí. Ruku v ruce s tímto vývojem se dále rozšiřuje i vnímání samotného pojmu soukromí. Evropský soud pro lidská práva (odkaz na předchozí kapitoly o LP) ve svém rozsudku *Niemetz vs. Německo*,<sup>100</sup> který se týkal zásahu státní moci v sídle advokáta, konkrétně prohlídky sídla advokáta za účelem pořízení důkazů, uvedl: *„Soud neshledává nezbytným ani nutným pokoušet se o vyčerpávající definici pojmu "soukromý život". Bylo by však příliš restriktivním omezovat tento pojem na "vnitřní kruh", v jehož rámci může jednotlivec žít svůj vlastní osobní život podle libosti, a zcela z něho vyloučit vnější svět nezahrnutý do tohoto kruhu. Respektování soukromého života musí do určité míry zahrnovat právo na vytváření a rozvíjení vztahů s dalšími lidskými bytostmi.“* Ve svém rozsudku se tak Evropský soud pro lidská práva jednoznačně přiklonil k extenzivnímu pojetí soukromí zahrnující nejen zmíněnou „negativní sféru „čtyř stěn“ nýbrž i blíže nespecifikovaný okruh interakcí s třetími osobami. Jak již bylo nastíněno výše, Evropský soud pro lidská práva a Evropská úmluva o ochraně lidských práv je zásadním zdrojem inspirace pro jednotlivé soudy členských států Rady Evropy, Ústavní soud a soudní soustavu ČR nevyjímaje. Dílčí závěry ohledně práva na soukromí by bylo lze shrnout v tom smyslu, že vnímání práva na soukromí je značně široké. Spadají do něj nikoli toliko soukromé aktivity a vztahy, nýbrž i do jisté míry, vztahy a činnosti vykonávané v rámci výkonu profesní činnosti.<sup>101</sup>

Ve stejném duchu tedy v nálezu ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. II. ÚS 517/99 konstatuje Ústavní soud, že soukromí je tvořeno jednak složkou negativní, jež v zásadě zapovídá ingerenci ostatních do sféry „čtyř stěn.“ Tyto účinky by se analogicky daly přirovnat k pojetí věcných práv jako práv absolutních. Charakteristika těchto práv spočívá mimo jiné v povinnosti druhých osob zdržet se zásahu do tohoto okruhu práv. Dále pak na sféru

---

<sup>99</sup> MATES, P. Ochrana soukromí ve správním právu. 2., aktualiz. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006, 320 s., ISBN 80-720-1589-3, str. 15.

<sup>101</sup> Obdobně též viz Evropská úmluva o lidských právech: komentář [online]. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxvii, 1660 s. [cit. 2016-01-05]. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3. Str. 869.

negativní navazuje naopak sféra pozitivní. Tato pozitivní rovina soukromí představuje výsostné právo každého jedince rozhodnout, zda vůbec a do jaké míry jisté informace ze svého soukromí zveřejní, a tím tedy aprobejuje jinak nedovolený zásah do svého soukromí, resp. do svých osobnostních práv. Pozitivní sféra soukromí je tedy odvislá od udělení souhlasu ve smyslu soukromoprávním (tzn., že postačí i konkludentní jednání).

Vyjma ochrany poskytované občanským zákoníkem, je nutno na poli soukromého práva zmínit rovněž „doplňkovou“ ochranu tvořenou speciálními právními předpisy zakotvujícími právo na odpověď, resp. právo na zpětné sdělení. Jejich smyslem je náprava zásahů do cti či dobré pověsti dotčených osob, viz § 13 a násl. zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), resp. obdobně § 35 a násl. zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Opominout pak nelze ani úpravu ochrany soukromí zaměstnance podávanou v zákoně č. 262/2012 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), např. jde o omezení náhledu do osobního spisu, viz § 312 či § 316 citovaného zákona.

Lze tedy učinit dílčí závěr, že soukromí coby neurčitý právní pojem je vnímáno zejména pod vlivem judikatury Evropského soudu pro lidská práva široce (obdobně jako právo na informace) jako neuzavřený okruh vztahů či jednání, které se mohou vztahovat i na profesní či obchodní činnosti. Soukromí tedy není zdaleka limitováno toliko prostorem čtyř stěn, úzkými rodinnými nebo přátelskými vazbami.

## **5.2. Právo na informační sebeurčení**

Právo na informační sebeurčení představuje jistou výseč soukromí fyzických osob, která spadá pod kategorii ochrany ve smyslu čl. 10 Listiny. Tuto subkategorii soukromí dovodil ve svých rozhodnutích zejm. Spolkový Ústavní soud (Bundesverfassungsgericht dále jen „Spolkový Ústavní soud“) a to v souvislosti se sčítáním lidu. Spolkový Ústavní soud tedy dovodil, že jelikož je pro moderní společnost příznačné shromažďování stále většího množství informací o občanech, takovéto shromažďování informací nemůže být prováděno bez jakýchkoli záruk a samoučelně. Každému tedy přináležejí právo kontrolovat rozsah a obsah jím poskytnutých a o něm nashromážděných informací, jakož i dodržení účelu, ke kterému

byly tyto informace poskytnuty.<sup>102</sup> Právo na informační sebeurčení je tak, dle názoru Spolkového Ústavního soudu nezbytnou podmínkou nejen pro svobodný rozvoj a seberealizaci jednotlivce ve společnosti, nýbrž i pro ustavení svobodného a demokratického komunikačního řádu.<sup>103</sup>

Pojetí informačního sebeurčení českého Ústavního soudu pak výše uvedené teze v zásadě přejímá, když dovozuje, že: ... „zcela zvláštní respekt a ochranu požívá v liberálních demokratických státech základní právo na nerušený soukromý život osoby (čl. 10 odst. 2 Listiny).“ *Primární funkcí práva na respekt k soukromému životu je zajistit prostor pro rozvoj a seberealizaci individuální osobnosti. Vedle tradičního vymezení soukromí v jeho prostorové dimenzi (ochrana obydlí v širším slova smyslu) a v souvislosti s autonomní existencí a veřejnou mocí nerušenou tvorbou sociálních vztahů (v manželství, v rodině, ve společnosti), právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém. Jinými slovy, právo na soukromí garantuje rovněž právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Jde o aspekt práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení, výslovně garantovaný čl. 10 odst. 3 Listiny.*“<sup>104</sup>

Je tedy zřejmé, že právo na informační sebeurčení, subkategorie práva na soukromí, garantuje jedinci právo rozhodovat o omezení svého soukromí dle své vlastní vůle, resp. v případě, kdy dochází do zásahu do soukromí ex. lege, mají mu být k dispozici alespoň efektivní kontrolní mechanismy, kterými by tento zásah mohl, pokud ne regulovat, pak alespoň kontrolovat dodržení jeho účelu. Nabízí se otázka, zda v případě zkoumaného konfliktu práva na soukromí a práva na informace, jedinec dotčený aplikací práva na informace tyto garance má a v jakém rozsahu jsou dále a mimo jiné předmětem třetí části předkládané práce.

---

<sup>102</sup> Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. 12. 1983, BVerfGE 65, 1.

<sup>103</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl ÚS 24/10, odst. 30.

<sup>104</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl ÚS 24/10, odst. 29.



### 5.3. Duální režim ochrany soukromí a ochrany osobnosti a jejich limity

Klíčovým ustanovením reflektujícím ochranu soukromí, osobnosti a jeho jednotlivých projevů byl v rámci InfZ § 8<sup>105</sup> (v původním znění InfZ), resp. nyní jsou to § 8a a § 8b InfZ. Předmětná ustanovení § 8a a § 8b byla do textu InfZ implementována novelou č. 61/2006 Sb. Samotné ustanovení § 8a InfZ nepodává jakákoli konkrétní práva či povinnosti. Citované ustanovení funguje „toliko“ jako blanketní ustanovení odkazující na jiná místa právního řádu ČR, obsahující již konkrétní hmotně právní materií. V poznámce pod čarou č. 4a) v InfZ je explicitně zmíněn zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOOÚ“). Poznámka pod čarou dále odkazuje na úpravu ochrany osobnosti podávanou zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“), v současné době tedy zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“). Z koncepce § 8a InfZ je v kombinaci s poznámkou pod čarou patrná jakási dvojkolejnost ochrany soukromí, kdy generální všeobecná osobnostní práva jsou podřazena pod ochranu dle patřičného občanského zákoníku a ochrana osobních údajů, coby dílčí kategorie soukromí, je pak doménou ZOOÚ. Dualismus ochrany osobnostních práv vyplývá rovněž ze zásady uplatňování práva soukromého nezávisle na uplatňování práva veřejného a naopak.<sup>106</sup> Aplikace ochrany soukromí dle občanského zákoníku přichází v úvahu zejm. tam, kde zásah do soukromí nedosahuje intenzity zpracování osobních údajů. Půjde tedy příkladmo o přenos záznamu on-line kamerou (bez automatického ukládání tohoto záznamu), fotografické snímky apod.<sup>107</sup> Není však vyloučeno, aby obě složky byly aktivizovány zároveň a do značné míry nezávisle. Na druhou stranu však platí zásada jednoty a bezrozpornosti právního řádu a jednotlivé instituty zejm. ochrany všeobecných osobnostních práv a ochrany dle ZOOÚ by se měly, v ideálním případě, podporovat a doplňovat, nikoli působit kontradiktorně.

Je zřejmé, že podmnožině i výseči soukromí - osobním údajům bude při jejich zpracovávání poskytována jakási automatická ochrana dle veřejnoprávní úpravy, zatímco v případě ochrany soukromí v podobě všeobecných osobnostních práv bude iniciativa ponechána na zvážení a iniciativě dotčeného subjektu.

---

<sup>105</sup> V původním znění InfZ poskytování osobních údajů zcela vylučoval, ochrana všeobecných osobnostních práv byla i po přijetí ZOOÚ, který rušil předmětné ustanovení, zachována.

<sup>106</sup> § 1 odst. 1 NOZ.

<sup>107</sup> NONNEMAN, František. Právní úprava ochrany osobnosti v novém občanském zákoníku a její vztah k ochraně osobních údajů, Právní rádce. Praha, 2012(13-14), 505.

Ustanovení § 8b InfZ dále představuje dílčí hmotně právní úpravu materie ochrany osobnosti sui genesis a ve svém důsledku, resp. v důsledku významné judikaturní aktivity Nejvyššího správního soudu ČR, v podstatě znamená její zásadní omezení. Této problematice bude věnována pozornost v samostatné třetí části předkládané práce týkající se příjemců veřejných prostředků.

Lze tedy shrnout, že ochrana soukromí je tedy prováděna a zajišťována spektrem právních nástrojů, k jejichž aktivizaci dochází do jisté míry na základě aktivního přístupu dotčeného subjektu a dále do jisté míry automaticky. V případě poskytování informací majících kvalitu všeobecných osobnostních práv, je nutno koncentrovat pozornost zejména na úpravu podávanou v občanském zákoníku. Tyto normy jsou tedy zásadně „antropocentrické“ - jejich zásadním námětem je realizace a rozkvět osobnosti každého jedince, v souladu s jeho svobodnou vůlí na cestě za jeho soukromým štěstím.<sup>108</sup> Koncepce všeobecných osobnostních práv v podmínkách českého právního řádu spočívá na jejich co nejširší garanci provedené prostřednictvím generální klauzule spolu s demonstrativním výčtem jednotlivých chráněných hodnot. Všeobecná osobnostní práva jsou v rámci právního řádu ČR pojímána jako jednota celku (duše i těla) spolu s majetkovými právy.<sup>109</sup> Tím je tedy reflektována ta eventualita, že některé zásahy do všeobecného osobnostního práva mohou vyvolat újmu na právech jinak svou podstatou majetkově nevyjádřitelných. Hovoří se zde rovněž o tzv. monistickém pojetí všeobecných osobnostních práv.<sup>110</sup> Jelikož je předkládaná práce zaměřena zejména na veřejnoprávní úpravu, není na tomto místě pojednáno zvláště o ochraně všeobecných osobnostních práv dle občanskoprávní úpravy, s výjimkou obecných institutů společných jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní ochraně soukromí. V případě výšece soukromí zvané osobní údaje je dále nutno vycházet zásadně ze zákona o ochraně osobních údajů.

---

<sup>108</sup> § 3 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník („NOZ“).

<sup>109</sup> ŠVESTKA, J. SPÁČIL, J. ŠKÁROVÁ Marta. HULMÁK M. a kol. Občanský zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře. 2528 s. ISBN 978-80-7400-108-6, str. 133.

<sup>110</sup> Oproti pluralistickému pojetí, které vypočítává jednotlivá dílčí osobnostní práva, spočívá monistické pojetí v použití obecné - generální klauzule spolu s demonstrativním výčtem jednotlivých atributů lidské osobnosti, viz ŠVESTKA, J. SPÁČIL, J. ŠKÁROVÁ Marta. HULMÁK M. a kol. Občanský zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře. 2528 s. ISBN 978-80-7400-108-6, str. 61.

## 5.4. Zásah do soukromí

Jak již bylo uvedeno výše, charakteristickým rysem všeobecných osobnostních práv, resp. jejich účelem, je umožnit každému jedinci seberealizaci a úplné rozvinutí vlastní osobnosti. Podmínkou tohoto rozvoje je rovněž minimalizace zásahů do takového rozvoje - viz absolutní pojetí všeobecných osobnostních práv. Zásahem do zmíněných práv je možno chápat jakékoli jednání, které je s to přivodit újmu statkům chráněných normami všeobecného osobnostního práva. V podmínkách moderního demokratického státu se jakýkoli zásah do všeobecných osobnostních práv, resp. soukromí, odehrává zásadně pouze se souhlasem dotčeného subjektu, který může být z hlediska občanského práva projeven i konkludentně, z hlediska ZOOÚ zásadně toliko explicitně.<sup>111</sup> Jelikož užití příslovečného určení způsobu – „zásadně“ - předznamenává možné výjimky z pravidla, je nasnadě, že v určitých případech bude možné realizovat zásah do osobnostních práv nejen bez svolení dotčené osoby, ale i proti explicitně deklarovanému nesouhlasu. Zásahy do všeobecných osobnostních práv realizované proti vůli dotčených subjektů, avšak aprobované právním řádem nazýváme „zákonné“ či „legální licence.“

## 5.5. Legální licence

Všeobecná osobnostní práva lze za určitých okolností omezit, a to nejen na základě svolení, ale i proti explicitně deklarovanému nesouhlasu se zásahem, tedy proti vůli dotčeného subjektu. Pojetí omezení všeobecných osobnostních práv tak zde v zásadě odpovídá podmínkám omezení základních lidských práv. Omezení takových osobnostních práv tedy musí být předvídané zákonem. Toto omezení musí být rovněž provedeno zákonem či na jeho základě a v těchto jeho mezích. Dále je nutné, aby takové omezení bylo nezbytné v podmínkách demokratické společnosti a rovněž efektivní avšak zároveň vždy šetřilo jejich podstaty. Omezení základních lidských práv, resp. všeobecných osobnostních práv na základě zákona - zákoné licence, jsou v zásadě trojího druhu. Zaprvé se jedná o zákonnou licenci úřední, které bude věnována pozornost níže a dále jde o licence vědecké (umělecké) a zpravodajské. Tyto licence byly upraveny v § 12 OZ a v současné době tedy v § 88 a následně v NOZ. Pojem licence jako takový by mohl navozovat, že její využití bude jistým způsobem

---

<sup>111</sup> ŠVESTKA, J. SPÁČIL, J. ŠKÁROVÁ Marta. HULMÁK M. a kol. Občanský zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře. 2528 s. ISBN 978-80-7400-108-6, str. 104.

zpoplatněno. V případě zákonných licencí tomu tak není, jejich využití je zásadně bezplatné. Zákonné licence musí být vždy provedeny zákonem, nikoli toliko na základě podzákoného právního předpisu.

Principem legální licence je, že zásadně nahrazuje svolení dotčených osob a aprobejuje jinak zapovězený zásah do všeobecných osobnostních práv.<sup>112</sup> Podstatným rysem úřední licence je, že tato nenahrazuje souhlas toliko těch osob, jejichž projev byl nějakým způsobem přímo zaznamenán (tedy osob, jejichž záznam byl pořízen), avšak tato licence rovněž implikuje souhlas třetích osob, jejichž osobnostní práva jsou takovým užitím rovněž dotčena (za předpokladu, že tato svolení třetích osob nelze získat).<sup>113</sup> Zásadní podmínkou limitující využití zákonných licencí je výkon práva limitovaný účelem předvídaným v té které zákonné licenci. V případě úředních licencí je tedy tento účel dán bezprostřední vazbou na uplatnění takto získaných informací v rámci soudního či správního řízení, viz výše § 88 odst. 2 NOZ.<sup>114</sup>

## **5.6. Ochrana soukromí, resp. osobních údajů dle ZOOÚ a historický vývoj**

Osobní údaje představují poměrně širokou kategorii údajů,<sup>115</sup> která tvoří výšeč soukromí každého jedince, a proto je nutno je podřadit z hlediska systematiky pod čl. 10 Listiny, tedy ochranu soukromí. Osobní údaje, resp. právo na jejich ochranu - na ochranu před nezákonným shromažďováním, zveřejňováním, rozmnožováním a zneužíváním tak představuje jedno ze základních lidských práv, jehož ochrana a zachování je rovněž podmínkou zachování jiného lidského práva, totiž samotné lidské důstojnosti.<sup>116</sup> Osobním údajem je jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, č. j. 9 As 34/2008 – 68, jde o osobní údaj pouze, pokud na jeho základě je možno danou osobu kontaktovat. Samotné jméno a příjmení tak není samo o sobě osobním údajem, rovněž tak číslo občanského průkazu apod. Základní osobní údaje slouží státu jako základní referenční rámce umožňující zachování přehledu o počtu struktuře a kontaktních adresách obyvatelstva. Z hlediska historického byly

---

<sup>112</sup> TELEČ, I. Svolení, nebo zákonné licence v právu osobnostním, Právní rozhledy 24/2007, str. 879.

<sup>113</sup> ŠVESTKA, J. SPÁČIL, J. ŠKÁROVÁ Marta. HULMÁK M. a kol. Občanský zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře. 2528 s. ISBN 978-80-7400-108-6, str. 113.

<sup>114</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 191/05.

<sup>115</sup> § 4 písm. a) ZOOÚ - osobním údajem jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů.

<sup>116</sup> MATOUŠKOVÁ, M. HEJLÍK, L. Osobní údaje a jejich ochrana v praxi, ASPI, 2003, 415 s. ISBN 978-80-904248-7-6, str. 11.

primárními motivy evidence obyvatel země samozřejmě výběr daní a vystrojení a doplňování branné moci. Evidence obyvatel<sup>117</sup> byla a zůstává zásadním informačním zdrojem státního aparátu. Z hlediska možnosti zneužití těchto informací vystupuje do popředí zejména „dohledatelnost“ evidovaných osob, která se projevila zejména před a v průběhu druhé světové války, a to v souvislosti se systematickým vyhlazováním fašistické ideologii nevyhovujících obyvatel. Po těchto hrůzných zkušenostech byly přijaty základní veřejnoprávní úpravy, jejichž účelem bylo právě zamezení zneužití osobních údajů. Osobní údaje a jejich zneužitelnost není pouze otázkou totalitních režimů, resp. orgánu veřejné moci. Automatické zpracování údajů poskytnutých zcela dobrovolně na základě např. věrnostních a bonusových programů různých typicky potravinářských řetězců jsou cenným marketingovým materiálem, který ve svém důsledku může negativně dopadnout na spotřebitele, po důkladné analýze jeho návyků a potřeb. Obdobné problematiky pak skýtají různé sociální sítě, např. facebook apod.

K zásadnímu rozmachu úpravy ochrany osobních údajů dochází tedy až v souvislosti s rozvojem moderních výpočetních technologií. Jak výhody, tak jistá nebezpečí sofistikovaných technologií moderního světa spočívají v rychlosti a způsobu spravování informací a v možnosti jejich efektivního zpracování a šíření, a to v rámci elektronické internetové sítě, nehledě na jakékoli hranice. Člověk je na základě informací shromážděných ad hoc či systematicky, na základě nejrozumnějších dotazníků, ať již povinných či relativně dobrovolných, odosobněn a „zaškatulkován“ do jisté množiny jakéhosi spotřebního koše. Následně je na něj takto uniformně nahlíženo, bez ohledu na jeho specifické vlastnosti.

Je zřejmé, že bez zpracování osobních údajů si nelze fungování moderní společnosti představit, tím spíše je však nutno nastavit konkrétní pravidla, která by zamezila nežádoucímu nakládání s osobními údaji. Smyslem právní ochrany osobních údajů není přímo reparace zásahů do soukromí (kteráž je spíše doménou ochrany osobnosti), nýbrž důraz na prevenci takovýchto zásahů.<sup>118</sup> Tím je rovněž dán principiální rozdíl mezi úpravou veřejnoprávní, zaměřenou na prevenci a úpravou soukromoprávní, všeobecných osobnostních práv, zaměřenou na reparaci zásahů do soukromí.

---

<sup>117</sup> Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>118</sup> MATES, P. Ochrana soukromí ve správním právu. 2., aktualiz. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006, 320 s., ISBN 80-720-1589-3, str. 187.

Právní úpravu ochrany osobnosti v právním řádu ČR v „polistopadovém“ období vývoje našeho státu představoval zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech, (dále jen „zákon č. 256/1992 Sb.“). Ten byl inspirován Evropskou úmluvou č. 108/1981, o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (dále jen „úmluva č. 108/1981“). Zákon č. 256/1992 Sb. však neměl valného dopadu, neboť byl koncipován jako lex imperfecta. Spory vzniknuvší na poli ochrany osobnosti měl toho času řešit toliko soud.<sup>119</sup> Tehdy platnou koncepcí nebylo lze ostatně hodnotit ani jako souladnou se zmíněnou mezinárodní úmluvou č. 108/1981, kterážto vyžadovala po členských státech přijetí efektivních opatření.<sup>120</sup> S úmluvou č. 108/1981 však vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky Úmluvu ratifikoval s účinností až ke dni 9. července 2001.<sup>121</sup> Z hlediska vztahu zákona č. 256/1992 Sb. a citovanou mezinárodní úmluvou šlo tedy čistě o inspirativní roli bez právní závaznosti. Faktické provedení úmluvy č. 108/1981 tak bylo realizováno až na základě přijetí ZOOÚ.

Efektivnější přístup k ochraně osobních údajů byl učiněn až v souvislosti se sblížením právního řádu ČR s legislativou Evropské unie (tehdy Evropského společenství). Pilíř ochrany osobnosti v rámci Evropské unie představovala, resp. představuje i nadále Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „směrnice č. 95/46/ES“). Provedením předmětné směrnice a její transpozicí do právního řádu ČR bylo rovněž učiněno za dost úmluvě č. 108/1981, ohledně efektivnosti ochrany osobních údajů. ZOOÚ byl, jak vzpomenuto výše, přijat na základě přístupového procesu ČR k EU, a tento zákon tedy zapracovává zmíněnou směrnicí č. 95/46/ES. Jeho smysl spočívá v poskytování ochrany subjektům osobních údajů, které často ani nemusí vědět, že jsou jejich osobní údaje jakkoli zpracovávány. ZOOÚ tak na rozdíl od občanských zákoníků nepočítá nutně s aktivní účastí subjektů osobních údajů na ochraně svých práv, ale tuto ochranu garantuje quasi ex offio a preventivně sám (resp. prostřednictvím příslušných orgánů veřejné správy a zejm. Úřadu pro ochranu osobních údajů). Samotná

---

<sup>119</sup> § 23 zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech.

<sup>120</sup> Čl. 4 Evropské úmluvy č. 108/1981, o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 115/2001 Sb. m. s. Ministerstvo vnitra ČR: Sbírká zákonů a mezinárodních smluv [online]. [cit. 2015-07-10]. Dostupné z:

[http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2001&typeLaw=mezinarodni\\_smlouva&what=Rok](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2001&typeLaw=mezinarodni_smlouva&what=Rok)

<sup>121</sup> Viz právní informační systém ASPI.

směrnice je však poměrně široce koncipována a zásadní úlohu při přijetí a formulování konkrétních pravidel přenechává směrnice členským státům.<sup>122</sup> Dlužno však připomenout, že tato úprava má být v dohledné době nahrazena nově formou nařízení o ochraně osobních údajů.<sup>123</sup>

## 6. Komparace v obecné rovině

Přijetí IFG, resp. nabytí jeho účinnosti ke dni 1. 1. 2006 představuje v novodobé historii SRN zásadní změnu paradigmatu diskrétnosti veřejné správy – preference úředního tajemství. Do té doby bylo jakékoli nahlížení do aktů veřejné správy významně limitováno toliko pro samotné účastníky správních řízení či pro osoby prokazující právní zájem.<sup>124</sup> V této souvislosti je nutné si uvědomit, že byť současná SRN může být zářným příkladem demokratické a společnosti, kořeny německé společnosti jsou však bytostně a hluboce spojeny s absolutismem, despocií a policejní filosofií vlády. Před přijetím IFG tak zákon, který by umožňoval obecný přístup k informacím, tedy alespoň na spolkové úrovni, neexistoval a samotná úvaha o potřebě takového nástroje byla právnímu řádu SRN cizí.<sup>125</sup> Přesto však ještě před přijetím IFG již bylo možné zaznamenat dílčí obdobné právní úpravy v jednotlivých spolkových zemích. Zásadním impulsem pro přijetí IFG byly však směrnice evropské unie a mezinárodní závazky, které bylo nutné zapracovat do právního řádu SRN - jmenovitě ve vztahu k životnímu prostředí „Aarhuská“ úmluva a směrnice č. 2003/98/ES.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> Čl. 4 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:31995L0046>

<sup>123</sup> Patria.cz [online]. [cit. 2016-02-07]. Dostupné z:

<https://www.patria.cz/pravo/3021388/novy-regulacni-ramec-ochrany-osobnich-udaju-v-eu.html>.

<sup>124</sup> MECKLENBURG, W. PÖPPELMANN, B. H. Informationsfreiheitsgesetz: Gesetztexte, Kommentierungen, Fallbeispiele, Erläuterungen. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007. 223 s. [online]. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007, str. 16 [cit. 2015-09-01]. ISBN 39-358-1922-6. Dostupné z: [https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG\\_Kommentar\\_09-11-10.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG_Kommentar_09-11-10.pdf)

<sup>125</sup> BRÄUTIGAM, Thomas. Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich: Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts [online]. Helsinki, 2008 [cit. 2016-04-23]. Str. 251. Dostupné z: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18335/rechtsve.pdf?sequence=2>.

<sup>126</sup> BRÄUTIGAM, Thomas. Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich: Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts [online]. Helsinki, 2008 [cit. 2016-04-23]. Str. 256 Dostupné z: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18335/rechtsve.pdf?sequence=2>

## 6.1. Ústavní základy

SRN je federalistickým státním útvarem, tvořeným 16 - ti spolkovými zeměmi (Bundesländer – dále jen „spolkové země“), z nichž každá oplývá základní triádou státní moci a tvoří též vlastní právní řád. Šestnáct spolkových právních řádů pak zastřešuje spolkový stát (Bund „dále jen spolek či spolkový stát“), resp. spolkový právní řád, jenž je formován zásadou podávanou federalistickými ústavami, která praví, že zákony spolkové musí být v souladu se zákony spolku (Bundesrecht bricht Landesrecht).<sup>127</sup> Základní lidská práva a základní organizace státního zřízení v SRN jsou na rozdíl od ústavního pořádku ČR provedena v jediném právním předpisu, tedy právě v „základním zákoně SRN“ – Grundgesetz dále jen „GG“). Právo na informace oproti českému ústavnímu pořádku není ústavně přímo explicitně zakotveno, je však dovozováno z čl. 5 GG odst. 1.<sup>128</sup> Tato okolnost je dána historickými souvislostmi vzniku GG v 50. letech. Citovaný článek tedy dopadá primárně na svobodu slova a právo na informování se či být informován z veřejně dostupných nezávislých zdrojů. Typicky se tedy jedná o masmédiá. Právo na informace lze tedy pod skutkovou podstatu čl. 5 GG rovněž subsumovat, obdobně jak tomu nasvědčuje výklad čl. 10 EÚLP, který rovněž nehovoří výslovně o právu na informace, viz kap. 2.3. IFG tedy obdobně jako InfZ provádí na úrovni „prostého zákona“ základní lidské právo - právo na informace.

## 6.2. Systematika a hodnocení IFG

IFG tvoří patnáct paragrafovaných ustanovení bez dalšího systematického členění. V úvodním ustanovení je zakotveno právo každého na informace v působnosti povinných subjektů – orgánů spolkového státu, které není nutné v rámci žádosti odůvodňovat. V úvodním ustanovení jsou dále demonstrativním způsobem upraveny možnosti poskytnutí informací a vztah k ostatním předpisům upravujícím rovněž dílčím způsobem přístup k informacím. Ustanovení § 2 IFG dále definuje pojem informace

---

<sup>127</sup> Viz čl. 31 GG

<sup>128</sup> Art 5 (1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt. (2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. (3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.



a to pozitivním a negativním způsobem. Informací tak IFG míní jakýkoli záznam sloužící úředním účelům. V negativním smyslu však není takovou informací záznam, či návrh nesouvisející se správním řízením. Z hlediska zaměření předkládané práce a následně ve vztahu ke zvláštní části a úžeji zaměřené komparaci (viz kap. 11.) je záhodno upozornit na explicitní úpravu dotčených osob („der Dritte“). Ustanovení § 2 odst. 3 IFG tak explicitně předjímá možnost dotčení práv těchto dotčených „třetích“ osob. Navazující ustanovení § 3 a §4 IFG pak představují výluky z poskytování informací ve prospěch ochrany informací týkajících se veřejného zájmu, mezinárodních vztahů, veřejné bezpečnosti apod., resp. dočasně vylučují poskytování informací – nehotových rozhodnutí a usnesení.

Z hlediska předkládané práce je zásadním ustanovením zejm. § 5 IFG upravující pod marginální rubrikou ochranu osobních dat (údajů). V tomto ustanovení normuje spolkový zákonodárce zásadu, že poskytování osobních dat (údajů) je možné toliko, pokud převáží zájem na poskytnutí takovýchto informací nad ochranou soukromí dotčené osoby, nebo pokud s poskytnutím takovýchto informací dotčená osoba souhlasí. Ustanovení § 5 odst. 2 IFG dále stanoví pravidlo pro vážení takovýchto protichůdných zájmů v tom smyslu, že zájem žadatele na zveřejnění informace nepřevažuje nad zájmem dotčené osoby na zachování důvěrnosti informace, pokud se požadované informace týkají služebních, osobních a úředních aktů (osobních spisů). I přes právě uvedenou zásadu jsou však i v těchto případech „poskytnutelné“ dílčí informace, jako jsou jméno (příjmení), akademický titul a pracovní zařazení, a to u osob, které v dané věci podávaly znalecký posudek či obdobné stanovisko či vyjádření, nebo pokud se jedná o úřední osoby.<sup>129</sup> Z hlediska komparačního, byť nikoli ve vztahu k předmětu předkládané práce, je rovněž zajímavým ustanovením § 6 IFG, které bez jakýchkoli výluk vyjímá z poskytování informací duševní, jakož i obchodní a obdobná tajemství.

Následující ustanovení § 7 až § 9 IFG upravují procesní stránku poskytování informací. Žádost o informace má být tedy směřována tomu orgánu, který je příslušný s informací disponovat. Dotýká-li se žádost výše zmiňovaných osobních dat – údajů třetích osob, je vyžadováno odůvodnění žádosti. Lhůta pro vyřízení žádosti je, pomineme-li obecnou zásadu – bez prodlení, dána jedním měsícem, v náročnějších případech (zejm. je-li potřeba zajistit stanovisko dotčené osoby) pak dvojnásob dlouhá. V průběhu řízení musí být o žádosti

---

<sup>129</sup> § 5 odst. 4 IFG.

vyrozuměna dotčená osoba, jež má možnost se ve věci vyjádřit. Případné vyjádření zajišťuje povinný subjekt. Dotčená osoba nemá automaticky nárok na informaci, kdo se na její osobní údaje dotazoval.<sup>130</sup> Pokud i po negativním stanovisku dotčené osoby má být žádosti vyhověno, bude vydáno písemné rozhodnutí, které se doručuje rovněž dotčené osobě.<sup>131</sup> Z hlediska garance ochrany práv je pak dotčená osoba oprávněna do 14 dnů od doručení rozhodnutí podat opravný prostředek, „Widerspruch“ - „odpor“ a následně správní žalobu.<sup>132</sup>

Z provedeného obecného nástinu systematiky a jednotlivých ustanovení IFG je patrné, že tento právní předpis byt' garantující stejná základní lidská práva jako InfZ, není ve vztahu k žadatelům do té míry vstřícný jako InfZ. Odhlédneme-li od dvojnásobné lhůty k vyřízení žádosti, pak se jako zásadní poznatek jeví právě explicitní garance práv dotčených osob a nutnost odůvodnění žádosti o informace, dotýká-li se tato soukromí dotčených (třetích) osob.

## 7. Dílčí závěry a hodnocení k části A

Je nepochybné, že InfZ slouží značnou měrou k umožnění chodu informační společnosti, dále je podstatné uvědomit si, že InfZ není pouze prostým zákonem. InfZ je totiž prostým zákonem, který však provádí a konkretizuje jedno ze základních lidských práv, totiž právo na svobodný přístup k informacím ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny. InfZ tak v kombinaci s InfŽP, který pro změnu specifikuje právo na informace o životním prostředí ve smyslu č. 35 odst. 2 Listiny, tvoří obecný pilíř moderní informační společnosti. Společným posláním obou citovaných právních předpisů je zejm. umožnit efektivní přístup k informacím i tam, kde jinak speciální odvětvové zákony takovou možnost nedávají.

Byt' je tento moderní společnosti imanentní „alternativní“ zdroj informací velice pestrý, a to dokonce, alespoň dle predikce EU, s takovým potenciálem, že se předpokládá vznik mnoha pracovních míst či samostatných oborů souvisejících s opakovaným využitím

---

<sup>130</sup> MECKLENBURG, W. PÖPELMANN, B. H. Informationsfreiheitsgesetz: Gesetztexte, Kommentierungen, Fallbeispiele, Erläuterungen. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007. 223 s [online]. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007, str 80. [cit. 2015-09-01]. ISBN 39-358-1922-6. Dostupné z: [https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG\\_Kommentar\\_09-11-10.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG_Kommentar_09-11-10.pdf).

<sup>131</sup> § 8 odst. 2 IFG.

<sup>132</sup> § 8 odst. 2 IFG, § 70, § 74 VWGO, MECKLENBURG, W. PÖPELMANN, B. H. Informationsfreiheitsgesetz: Gesetztexte, Kommentierungen, Fallbeispiele, Erläuterungen. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007. 223 s, str. 118 [cit. 2015-09-01]. ISBN 39-358-1922-6. Dostupné z: [https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG\\_Kommentar\\_09-11-10.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG_Kommentar_09-11-10.pdf).

informací v působnosti veřejného sektoru, nejde v žádném případě o všeobíhající a neomezenou studnici poznání.<sup>133</sup> Právo na informace tedy představuje sumu reálně existujících informací, které se nacházejí v působnosti „toliko“ veřejného sektoru a k němuž je z vůle zákonodárce a na popud materiální společenské poptávky garantován přístup. Tento přístup je velice široký, avšak nikoli neomezený, jak bude rozebráno dále.

Jak již bylo uvedeno výše, právo na informace v pojetí InfZ představuje realizaci hmotného základního lidského práva.<sup>134</sup> Proto je nutné k tomuto právu rovněž odpovídajícím způsobem přistupovat, zejm. jej tedy pojímat jako právo široké, limitované toliko zákonem, resp. jinými ústavními právy či hodnotami. Právě však dosah a účinnost InfZ při získávání informací, které se nedotýkají čistě povinných subjektů, nýbrž které namnoze zasahují do soukromí třetích osob, způsobují významné výkladové obtíže. V důsledku posunu aplikace InfZ i na tyto soukromé informace však vyvstává otázka vyvážení těchto kontradiktorních práv a dále pak otázka zapojení dotčených subjektů do procesu vyřizování žádostí o informace. Tím se však z prve poměrně úzce profilovaného právního předpisu stala zásadní právní norma, která svou koncepci v důsledku judikturních závěrů zásadně překonala a překonává. Aplikace InfZ tak s sebou přináší relativně vysoké nároky nejen z hlediska časově organizačního, nýbrž i z hlediska zajištění právní služby povinných subjektů.

## **B - Relevantní judikatura**

### **8. Předmět**

Předmětem této části předkládané rigorózní práce je pojednání o zásadních soudních rozhodnutích a zároveň reflexe vývoje právního názoru ve věcech ochrany soukromí a ve vztahu k platům ve veřejné správě. Zaměstnanci a představitelé veřejné správy jsou v této části práce nazýváni legislativní zkratkou přejatou z InfZ jako „příjemci veřejných prostředků“ při vědomí nejednoznačnosti a problematičnosti předmětného sousloví. V této části rigorózní práce budou primárně zkoumány závěry nejvyšších instancí české soudní soustavy, následně budou reflektovány rovněž závěry Evropského soudního dvora, resp.

---

<sup>133</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 As 5/2007 – 85, zásadním penzum jednotlivých omezení práva na informace pak podává samotný InfZ.

<sup>134</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 5 As 3/2006 – 70.

Soudního dvora evropské unie. Úvodem je provedeno rovněž krátké pojednání o úloze soudů při výkladu sporných ustanovení a při sjednocování judikatury.

### **8.1. K úloze soudů a nejvyšších soudních instancí – sjednocování judikatury**

Hovoříme-li o interpretaci právních norem a soudním výkladu, nelze než úvodem konstatovat, že v ČR není zaveden precedentní systém práva. Pramenem práva (a contrario čl. 95 Ústavy) nejsou rozhodnutí soudů. Tato jsou závazná toliko v dané konkrétní věci. I přes toto konstatování, je nutno obratem doplnit, že právě judikturní výklad a zejm. sjednocování výkladu vyššími články soudní soustavy plní nezastupitelnou roli při výkladu sporných norem.

Sjednocování judikatury v tomto směru do značné míry překlenuje zásadu vázanosti soudu toliko zákonem. Prolomení této maximy je dáno obdobně zásadním předpokladem fungujícího právního státu, totiž zásadou právní jistoty. Ostatně tato zásada se projevuje pozitivně (nejen ve smyslu pozitivního práva) rovněž v § 13 NOZ. Při aplikaci právních norem jsou tedy obecné soudy nižších stupňů de facto povinny reflektovat stanoviska a rozhodnutí nadřízených soudů, resp. nejvyšších soudních instancí. Pakliže by se od těchto závěrů bez pádného odůvodnění odchýlily, vystavily by svá rozhodnutí vysoké míře rizika spočívajícího v možnosti zrušení v rámci aplikace opravných prostředků.

Na poli soukromého a trestního práva je k sjednocování judikatury a to dle § 14 odst. 3 zákona 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, povolán Nejvyšší soud. Jeho úloha v tomto směru spočívá zejm. v monitorování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů nižších stupňů a zaujímání stanovisek k těmto rozhodnutím, jakož i v rozhodování o mimořádných opravných prostředcích. Při této činnosti pak může citovaný soud do důsledku uplatnit provedená vyhodnocení rozhodovací praxe podřízených soudů v kontextu svého uvážení a konkrétní věci.

Na poli správního práva je tato kompetence svěřena Nejvyššímu správnímu soudu dle § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Poslání Nejvyššího správního soudu je analogické Nejvyššímu soudu. Jde tedy o sledování a vyhodnocování judikatury a rozhodování o kasačních stížnostech jakožto druhu mimořádného opravného prostředku.

Jak uvedl též Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, požadavek na právní jistotu nelze zaměňovat či klást do roviny s požadavkem na neměnnost právního řádu. Ani soudy tedy nemohou ustrnout na svém výkladu a musejí reflektovat měnící se normativní úpravu, ale i společenskou realitu v kontextu konkrétního případu.

Soudní řád správní v tomto smyslu upravuje procesní postup pro případy, kdy některý z jeho dílčích senátů dospěje k názoru kolidujícím s dříve vydaným rozhodnutím. Pakliže tedy rozhodující senát Nejvyššího správního soudu dospěje při svém rozhodování k závěru, který je odlišný od již dříve vyjádřeného názoru daného soudu, postoupí rozhodující senát danou věc rozšířenému senátu (7, resp. 9 - ti člennému). V usnesení, kterým je daná věc postupována k rozhodnutí rozšířenému senátu, je pak definována sporná právní otázka, resp. otázky a dotčeným subjektům je dána příležitost se k nim vyjádřit.<sup>135</sup> Rozšířený senát pak o takto předložených a definovaných otázkách rozhoduje a případně tak mění dosavadní právní výklad. K tomuto „převratnému“ vývoji došlo rovněž v případě zkoumané problematiky - konfliktu ochrany soukromí a práva na informace (možnost poskytnutí informací o příjmech zaměstnanců veřejného sektoru).

I výše jmenované vrcholné instituce obecného soudnictví se však musí sklonit před rozhodnutím Ústavního soudu. Tento soud, jak ostatně vždy ve svých rozhodnutích zdůrazňuje, nestojí v rámci hierarchie obecných soudů a není povolán k přezkumu a revizi každého jednotlivého případu. Podmínkou aktivace tohoto soudu a úspěšného dovolání se ústavní stížnosti je dotčení základních lidských práv a svobod, které Ústavní soud střeží a zajišťuje. Rozhodnutí Ústavního soudu (nález), který nutně klade důraz na dotčení základních ústavních hodnot, může zcela změnit dosavadní náhled obecné soudní soustavy na souzenou problematiku. Je-li v konkrétním případě zásadně dotčeno některé ze základních lidských práv či ústavních hodnot, nelze tak bez dalšího považovat dosavadní právní závěry obecné soudní soustavy za zcela nezpochybnitelné, pokud se k nim nevyjádřil právě Ústavní soud. V kontextu zkoumané problematiky je tedy nutné podotknout, že touto problematikou se ústavní soud v konkrétní rovině (možnosti poskytnutí informací o platu konkrétní osoby dle § 8b InfZ), dosud nezaobíral.

---

<sup>135</sup> Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2016-10-11]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Rozsireny-senat/art/569?menu=267>.

## 8.2. Preference práva na soukromí

Vývojovou studii názoru Nejvyššího správního soudu na problematiku příjemců veřejných prostředků je možné zahájit analýzou rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 As 53/2007-85, kterému bychom mohli dle jeho obsahu a závěrů přiřknout přízvisko - preference práva na soukromí. Předmětem tohoto rozsudku byl spor o poskytnutí údajů o daňových subjektech, kterým bylo prominuto příslušenství daně. V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud soustředil na výklad § 10 InfZ, když dovedl, že: ... „*majetkovými poměry, které nejsou jinak pozitivně definovány, se rozumí informace o veškerém vlastnictví fyzických a právnických osob včetně vlastnictví financí. Majetkové poměry fyzických a právnických osob proto pojímá...*“ Nejvyšší správní soud tak majetkové poměry pojímá velice široce, když demonstrativním způsobem uvádí, že: ... „*je tvoří zejména jejich příjmy, které mohou být peněžité, ale i naturální, vlastnictví bytů, nebytových prostor a jiných nemovitých věcí, peněžních prostředků, pohledávek, majetkových práv apod. Za majetkové poměry fyzických a právnických osob lze za daných okolností považovat nejen aktiva, nýbrž i jejich pasiva a je bez významu, zda jsou tyto závazky vůči soukromoprávním subjektům či vůči státu.*“

Po obecném definování pojmu majetkových poměrů Nejvyšší správní soud následně subsumuje pod pojem majetkové poměry právě i příslušenství daně, resp. jeho prominutí, když dovozuje, že: ... „*bez pochyby podává obraz o jejich majetkových poměrech, byť se jedná o obraz částečný a neúplný. I z těchto informací, ale může příjemce získat znalost nejen o existenci a výši příslušenství daně, ale i zprostředkovaně povědomost o daňové povinnosti, potažmo daňovém základu dotčeného daňového subjektu.*“ Dále se v citovaném rozsudku uvádí, že: ... „*rozhodování o daňových povinnostech jakož i o daňových úlevách bezesporu je výkonem veřejné správy... a je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti.*“

Byť tedy Nejvyšší správní soud naznačuje významnou potřebu transparentnosti (kterou ostatně argumentoval i stěžovatel), v případě konfliktu jednotlivých základních práv v podobě veřejného zájmu na transparentním vynakládání veřejných prostředků na jedné straně a zájmu soukromého (tj. zájmu fyzických a právnických osob na důvěrnost určitých informací) na straně druhé, přesto nakonec uzavírá: ... „*nelze dospět k jinému závěru, než že na tomto místě požívá větší ochrany zájem soukromý před zájmem veřejným.*“

### 8.3. Preference práva na soukromí - polemika

Z hlediska problematiky příjemců veřejných prostředků je podstatné uvést, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 53/2007-85 byl vyneseny více jak rok po účinnosti novely č. 61/2006 Sb., která neobsahuje přechodných ustanovení. Tento rozsudek, resp. skutkový stav, byl posuzován zjevně ještě optikou převahy ochrany soukromí nad posléze rozvinuvší se tendencí k co nejširší možné míře transparentnosti veřejné správy.

Ohledně závěrů Nejvyššího správního soudu, který subsumuje jakákoli aktiva, ale i pasiva fyzických a právnických osob pod pojem majetkové poměry nelze příliš ničeho namítat. Podstatné je však uvést, že daný soud neměl toho času pochyb o tom, že pod pojem majetkové poměry, ve smyslu § 10 InfZ (informace o osobách odlišných od povinných subjektů), je nepochybně nutno subsumovat i plat zaměstnanců veřejného sektoru. Je tedy zřejmé, že o těchto zaměstnancích tak uvedený soud toho času nesmýšlel jako o příjemcích veřejných prostředků. Poté, co Nejvyšší správní soud provedl tuto subsumpci, již neměl pochyb o charakteru majetkových poměrů jako záležitosti soukromé, pročež i v případě veřejného zájmu dovedl nutnost preference ochrany privátních záležitostí (jak tomu ostatně nasvědčuje i bezpodmínečná dikce § 10 InfZ, který uvádí, že informace o majetkových poměrech se neposkytují).

Vztahem jednotlivých ustanovení InfZ věnovaných problematice ochrany majetkových poměrů a příjemců veřejných prostředků se Nejvyšší soud však prozatím nezaobíral. Přesto, že Nejvyšší správní soud v daném případě konkurenci § 8b a § 10 InfZ nezkoumal, je na tomto místě vhodné zaměřit se na tuto úvahu s akcentem na systematický výklad zákona a podřazení finanční stránky soukromí dotčené osoby – zaměstnance veřejné správy (coby potenciálního příjemce veřejných prostředků) pod jednu z konkurujících si skutkových podstat.

V tomto smyslu je nutno blíže zkoumat systematiku rozhodných ustanovení InfZ. Tento předpis v § 7 až 12 vypočítává výluky ze zásady poskytování a „poskytnutelnosti“ informací. Ve vztahu k soukromí jde pak o ustanovení § 8a, 8b, 10 InfZ. Ve vztahu k soukromí a zejm. jeho finanční stránce pak připadají v úvahu již uvedená ustanovení § 8b a § 10 InfZ. Pokud bychom vyšli z úvahy Nejvyššího správního soudu podávané v rozsudku č. j. 5 As 53/2007-85, pak stěžejním ustanovením bude § 10 InfZ, který v zásadě zapovídá poskytování důvěrných informací o majetkových poměrech osob a zdůrazňuje, že jde o osoby odlišné od povinného subjektu. Jakákoli aktiva a pasiva, nepochybně i tedy

plat, pod tuto kategorii spadají. Ve světle tohoto náhledu by pak tedy ustanovení § 8b InfZ nutně dopadalo na jiné informace a zřejmě i jiné subjekty. Z hlediska předmětu by se pak mohlo jednat typicky o nenárokové finanční prostředky. Z hlediska subjektu by jím pak nebyl každý, ale právě ten, kdo o tyto prostředky žádal či tyto obdržel, viz kap. 8.4. Pokud bychom tedy akcentovali systematický výklad, jeví se jako adekvátní závěr, že poskytování informací o aktivech zaměstnanců by mělo být subsumováno pod marginální rubriku majetkových poměrů. Případná výluka z tohoto pravidla by měla být provedena právě systematickou výlukou v rámci § 10 InfZ.

Je však zřejmé, že otázky výše platu nepochybně zasahují do soukromí, resp. subkategorie soukromí - osobních údajů (při kombinaci vícero znaků – určitelnosti subjektu). Pak ovšem aplikaci § 8b InfZ nelze bez dalšího vyloučit. Objektivně vzato InfZ možnost výběru mezi dvěma konkurujícími si ustanoveními (i díky vadné práci zákonodárce) zakotvuje. InfZ samotný, resp. tehdy platný výklad § 10 InfZ, poskytnutí jakýchkoli informací ohledně majetkových poměrů obecně a paušálně zapovídal. Za takové situace je, resp. mohlo býti otázkou, zda InfZ vůbec umožňoval ústavně konformní interpretaci a zda tedy splňoval podmínku nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce ve smyslu čl. 4. odst. 4 Listiny, jak o ní hovoří např. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10. I z toho důvodu lze přisvědčit později přijatému závěru, že specialita jednotlivých ustanovení v rámci InfZ je možná. Přesto však systematicky více odpovídajícím řešením by bylo provedení výluky z ustanovení § 10 InfZ.

#### **8.4. Posun od primariátu ochrany soukromí – veřejné prostředky**

Rozsudkem, který inicioval postupný, leč setrvalý názorový přerod nejvyšší autority na poli správního práva v právním řádu ČR ohledně problematiky příjemců veřejných prostředků byl rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155. Tomuto rozsudku bychom mohli dle jeho obsahu a závěrů přiřknout přívěsk - posun od primariátu ochrany soukromí s důrazem na pojem veřejných prostředků. Předmětem sporu bylo v tomto případě opětovně poskytnutí informací týkajících se prominutí příslušenství daně jednotlivým fyzickým osobám. Povinný subjekt a dále odvolací orgán poskytnutí informací odmítly v duchu rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 53/2007-85 a to s argumentem, že požadované informace spadají pod výluku ve smyslu § 10 InfZ, který zapovídá poskytovat informace o majetkových poměrech. Pátý



senát Nejvyššího správního soudu se však od tohoto právního názoru zásadně odklonil, když dovodil, že poskytnutí úlev na dani ve smyslu § 55a zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen daňový řád<sup>136</sup>), je zároveň poskytnutím veřejných prostředků. Jsou-li pak komukoli poskytovány veřejné prostředky je tento nutně příjemcem veřejných prostředků, v důsledku čehož není na místě uvažovat o aplikaci § 10 InfZ a namísto něj je nezbytné aplikovat toliko § 8b InfZ se všemi relevantními důsledky.

K výkladu a dosahu pojmu veřejné prostředky lze uvést, že tento pojem není v InfZ jakkoli definován. Nejvyšší správní soud s odkazem na nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, dovozuje, že tento pojem je v rámci právního řádu ČR definován toliko v § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole, který za ně označuje: ... „*veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a).*“ Pod pojem veřejné prostředky tak Nejvyšší správní soud následně subsumuje rovněž daňové úlevy.

Nutnost aplikace § 8b InfZ dále Nejvyšší správní soud dovozuje s ohledem na rozdílnou povahu a účel § 8b a § 10 InfZ. „*Zatímco § 10 zákona č. 106/1999 Sb. formuluje obecné výlukové pravidlo sloužící k ochraně údajů o majetkových poměrech třetích osob, na jehož základě nesmí povinný subjekt v této oblasti sdělovat informace, které se dozvěděl během své úřední činnosti (typicky např. údaje z daňových přiznání, z přehledů o příjmech pro účely plateb pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z dokladů o příjmech pro testované dávky státní sociální podpory apod.), zakotvuje § 8b tohoto zákona primárně povinnost subjektů informovat o výsledcích své činnosti v oblasti poskytování veřejných prostředků, a to včetně vybraných osobních údajů jejich příjemců.*“<sup>136</sup>

Dalším z nosných argumentů, ze kterých Nejvyšší správní soud v daném sporu vycházel, byla novela č. 61/2006 Sb., jež byla iniciována mimo jiné potřebou transpozice směrnice č. 2003/98/ES. Účelem § 8b InfZ pak dle Nejvyššího správního soudu bylo: ... „*napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto osoby jsou příjemci veřejných prostředků.*“<sup>137</sup> Tento výrok Nejvyššího správního soudu

---

<sup>136</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155.

<sup>137</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155.

se rovněž jeví poměrně problematicky, neb samotná směrnice č. 2003/98/ES se k danému problému nikterak nevyjadřuje. Rovněž tak novela č. 61/2006 Sb., ve své původní verzi takovéto ustanovení neobsahovala. I tato premisa se tak jeví být příliš extenzivním zobecněním.

## **8.5. Posun od primariátu ochrany soukromí – veřejné prostředky - polemika**

Ve výše citovaném rozsudku lze tedy zaznamenat zásadní změnu náhledu Nejvyššího správního soudu na danou problematiku. Změna interpretace, resp. argumentace, je pak patrna ve dvou zásadních oblastech. Jde tedy prve o změnu výkladu a dosah pojmu příjemce veřejných prostředků a dále o dovození existence konkurujících si norem v rámci InfZ. Příjemce veřejných prostředků je tedy nově vnímán jako kdokoli, komu se dostává (nebo nemusí vydat ze svého) veřejných prostředků largo sensu. Je-li v daném případě komukoli poskytováno veřejných prostředků, uplatní se ustanovení § 8b InfZ jako relativně svébytná a speciální úprava oproti § 10 InfZ. Byť tedy není pochyb o povaze poskytovaných veřejných prostředků jako o informaci týkající se majetkových poměrů dotčených osob, je tato okolnost irelevantní.

Závěry Nejvyššího správního soudu ohledně výkladu pojmu veřejné prostředky jsou v zásadě logické. Není-li z hlediska platných právních předpisů v rámci právního řádu jiného definičního zdroje vyjma právě zákona o finanční kontrole, který však provádí definici spíše tautologicky s demonstrativním výčtem, je zřejmé, že interpretační úloha soudů je v daném směru zásadní. Nutno však podotknout, že logičnost výkladů v dané věci tkví zejména v striktním jazykovém výkladu. Tím spíše tak nutno podrobit kritice postup zákonodárce, který v rámci legislativního procesu pozměňovacím návrhem včlenil do InfZ právě ustanovení § 8b, bez bližšího odůvodnění.<sup>138</sup> Zákonodárce nadto nedbal zásad legislativní techniky, tedy mimo jiné snahy o jednoznačnost a výstižnost přijímané právní úpravy, když nejednoznačnost lze spatřovat v generálně pojaté formě zkoumaných pojmů „příjemce“ a „veřejné prostředky“, které, jak bude analyzováno v následujících odstavcích, představují značný novotvar z pohledu práva.

---

<sup>138</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. volební období, 2002 – 2006. Sněmovní tisk 991. Novela z. o svobodném přístupu k informacím - EU [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=991>.

Nejvyšší správní soud v dané věci soustředil svou pozornost ohledně výkladu toliko na pojem veřejné prostředky, když pojmu příjemce se však blíže nevěnuje, resp. nevěnoval. Zřejmě tedy presumoval jeho zcela obecný a obvyklý význam (příjemcem je ten, komu se něčeho dostává). Samotné sousloví příjemce veřejných prostředků nabízí však hned vícero interpretačních úskalí. Stěžejní pojem veřejné prostředky tedy vyložil Nejvyšší správní soud s odkazem na § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole, který vychází ze široce pojatého výkladu pojmu veřejné prostředky, kterými budiž rozuměno vše, s čím hospodaří veřejné instituce, tedy právnické osoby, definované v písm. a) citovaného ustanovení zákona o finanční kontrole. Proti tomuto výkladu založenému na zásadě jednoty právního řádu, nota bene aprobovanému Ústavním soudem,<sup>139</sup> nelze příliš něčeho namítat. Lze však upozornit, že to není jediný pojem, který by bylo záhodno blíže vyložit.

Další pojem, který by bylo záhodno blíže analyzovat je samotný pojem příjemce. Jistě se nabízí argument, že pojem příjemce není nezbytné nikterak vykládat, když jeho význam je seznatelný prostým rozumem. Příjemcem by tedy v této rovině byl každý, komu se čehokoli dostává, a to i nepřímo, tedy v případě, kdy dotčený subjekt nemusí ze svého přímo něčeho vydat (míněno např. prominutí daně). Na druhou stranu, vychází-li Nejvyšší správní soud při definici pojmu veřejné prostředky ze zákona o finanční kontrole, je nepochybně záhodno pojímat a vykládat stejnou optikou i pojem „příjemce.“ Přestože tento pojem není definován ani v zákoně o finanční kontrole, je zde uváděn v silné vazbě na pojem veřejné finanční podpory. Veřejnou finanční podporou se rozumí: ... „*dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených v písmenu a), z výnosu prodeje majetku podle zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv, aktů práva Evropských společenství, aktů práva jiného členského státu Evropské unie nebo k plnění úkolů veřejné správy.*“<sup>140</sup> Finanční podporou je tedy nenároková finanční částka poukázaná oprávněnému příjemci, za podmínky splnění zákonných či jiných předpokladů. Z těchto definičních znaků

---

<sup>139</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

<sup>140</sup> § 2 písm. j) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve znění pozdějších předpisů.

lze poměrně přesvědčivě dovodit, že pojem finanční podpora nelze chápat jako nárokovou částku, tím méně jako ekvivalent platu.

Pakliže bychom tento výklad nahlíželi striktně účelem zákona o finanční kontrole, který, jak vyplývá z § 1 citovaného právního předpisu, cílí mimo jiné na uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory, pak bychom zřejmě dospěli k závěru, že příjemcem není míněn každý příjemce, nýbrž „toliko“ příjemce veřejné podpory, typicky dotace apod.

Na druhou stranu ustanovení § 8b InfZ není nadepsáno pojmem příjemci veřejné podpory, nýbrž příjemce veřejných prostředků, což výklad tohoto pojmu značně komplikuje. Je zřejmé, že nepoužil-li zákonodárce pojmu příjemce veřejné podpory, nýbrž příjemce veřejných prostředků, měl by dosah této normy být širší. Tato teze rovněž odpovídá široce vnímané koncepci veřejných prostředků, jak ji zastává Nejvyšší správní soud. Otázka, zda lze takový přístup zákonodárce hodnotit jako záměr či naopak nedbalost, je nasnadě, avšak podstatné je toliko znění zákona a tato otázka se tak ve svém důsledku jeví redundantní.<sup>141</sup> Jak již bylo vícekrát uvedeno, důvodová zpráva k novele č. 61/2006 Sb. postrádá k § 8b zbla výkladu. To je zapříčiněno tím, že § 8b InfZ je produktem pozměňovacího návrhu parlamentního Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, konkrétně na základě usnesení ze dne 22. 9. 2005 doručeného poslancům jako tisk 991/1,<sup>142</sup> ke kterému se však již neváže relevantní následná rozprava vedená na půdě Poslanecké sněmovny,<sup>143</sup> (jak je patrné ze stenografických zápisů z jednání Poslanecké sněmovny ze dne 14. 10. 2005).

Neméně zajímavým námětem k zamyšlení je pak stenografický záznam z jednání Poslanecké sněmovny ze dne 8. 10. 2002, kde byl projednáván návrh na přijetí v konečném důsledku neúspěšného senátního návrhu 9/0, který již obsahoval velmi podobnou konstrukci příjemců veřejných prostředků, když právě tento pojem byl označen jako mlhavý a nepřesný, a tedy nevyhovující: ... *„Vláda vyjádřila s předloženou senátní novelou nesouhlas z těchto důvodů: jistá mlhavost a nevytvořenost s jinými normami, neprovázanost s dalšími zákony,*

---

<sup>141</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 3. 1995, sp. zn. II. ÚS 109/94.

<sup>142</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: Poslanecká sněmovna, 4. období, 2002 – 2006. Sněmovní tisk 991 Novela z. o svobodném přístupu k informacím – EU. [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: [http://www.psp.cz/sqw/historie\\_sqw?o=4&t=991](http://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=4&t=991).

<sup>143</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: Poslanecká sněmovna, 4. období, 2002 – 2006. Stenoprotokol ze 48. schůze konané dne 14.10.2005 [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/048schuz/s048129.htm#r2>.

*práce s nepřesnými pojmy, jako je například pojem veřejné prostředky, závažný ekonomický dopad, sociální oblast atd. ...*<sup>144</sup>

Dovození striktních závěrů ze samotné analýzy dosahu pojmu příjemce veřejných prostředků, tedy je-li míněn pouze příjemce dotace či skutečně každý, kdo obdrží jakákoli veřejná aktiva, zřejmě závisí na pozici toho kterého interpreta. Tato interpretace však musí ctít zásadu ústavní konformity. Užšímu výkladu, který je však spíše intuitivní, nasvědčuje rovněž kritérium zdravého rozumu v tom smyslu, že obdržení platu, byť zaměstnanec veřejné správy, vykazuje znaky diametrálně odlišné od přijetí dotace. V obdobném smyslu pak lze uvést, že pakliže uchazeč o zaměstnání ve veřejné správě a pozdější zaměstnanec tohoto sektoru podepisuje při nástupu do práce souhlas se zpracováním osobních údajů (i když zřejmě poněkud nadbytečně s ohledem na § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb.), jistě nepředpokládá, že tento souhlas je vlastně zcela irelevantní s ohledem na § 8b InfZ. Princip ochrany právní jistoty je tak minimálně zpochybněn.

Velmi zajímavým krokem je rovněž dovození vztahu konkurence v rámci jednotlivých ustanovení téhož a nutno dodat velmi útlého právního předpisu. Nabízí se též otázka, zda je takový krok na místě. Koncept vycházející z ochrany soukromí provedený §10 InfZ v podstatě zapovídá poskytování informací o platech a odměnách. Dovození speciality § 8b oproti § 10InfZ je tedy poměrně logickým řešením jinak patové situace ohledně poskytování platů a odměn příjemců veřejných prostředků (s výhradou obecného testu proporcionality) a jde o typický projev práva coby živoucího a vyvíjejícího se „organismu.“<sup>145</sup> Vzhledem k neurčitému a velice širokému pojetí příjemců veřejných prostředků sehrává zásadní roli při interpretaci této normy soud. Intenzita soudcovského dotváření práva je však v daném případě velmi výrazná a nikoli neproblematická.

---

<sup>144</sup> Viz projev tehdejší poslankyně Táni Fišerové či poslance Waltra Bartoše Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: Poslanecká sněmovna, 4. období, 2002 – 2006. Stenoprotokol ze 48. schůze konané dne 14.10.2015 [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/006schuz/s006008.htm>, resp. viz stanovisko Návrh zaslán vládě k vyjádření stanoviska 22. 7. 2002. Vláda zaslala stanovisko 19. 8. 2002. Stanovisko vlády rozesláno poslancům 20. 8. 2002 jako tisk 9/1 (nesouhlas). – které však paradoxně nelze dohledat.

<sup>145</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

## 8.6. Posun od primariátu ochrany soukromí – příjemce veřejných prostředků

Další z řady rozsudků Nejvyššího správního soudu věnovaných problematice příjemců veřejných prostředků byl rozsudek ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, kterému bychom mohli dle jeho obsahu a závěrů přiřknout přízvisko - posun od primariátu ochrany soukromí s akcentem na příjemce veřejných prostředků. V tomto, k dané problematice klíčovém sporu, Nejvyšší správní soud posuzoval možnost poskytnutí informací v podobě mimořádných odměn vedoucího oddělení informačních systémů, tedy úředníka územního samosprávného celku v zaměstnaneckém poměru. Jestliže již dříve Nejvyšší správní soud dovodil, co je nutno považovat za veřejné prostředky, v tomto sporu se pak zabýval dosahem osobní působnosti a dále vztahem § 8b InfZ a ZOOÚ. Úvahami rovnajícími se de facto tautologické definici (tedy, že příjemcem veřejných prostředků je ten, kdo přijímá veřejné prostředky), došel Nejvyšší správní soud k závěru, že: ... „*pod pojem „příjemce veřejných prostředků“ zahrnul zákonodárce v § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím velice široký okruh osob. Pokládá-li pak za tyto osoby i veškeré důchodce, veškeré osoby sociálně slabé, veškeré účastníky stavebního spoření se státní podporou, atd., je nutno uvedený pojem vyložit tak, že „příjemcem veřejných prostředků“ je podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoli osoba, které je vyplacena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů. ... Zaměstnanec veřejné správy dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků. Je proto ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „příjemcem veřejných prostředků.“*“ Ohledně střetu práva na ochranu osobních údajů a práva na informace pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že právo na ochranu osobních údajů rovněž není neomezené, pročež dochází k závěru, že je možné se skrze InfZ dožadovat informací i o odměnách a příjmech příjemců veřejných prostředků.

Konkluzí dvou výše uvedených rozsudků Nejvyšší správní soud dovodil, že veřejné prostředky jsou jakékoli prostředky poskytované z veřejných rozpočtů. Příjemcem veřejných prostředků je rovněž téměř každý, komu je z tzv. veřejných prostředků cokoli vyplaceno, když pouze o osobách uvedených v § 8b odst. 2 InfZ se nashromážděné informace týkající se jejich příjmů z veřejných rozpočtů neposkytují.

Do jisté míry byly však výše zmíněné závěry o zásadním poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků mediovány v rozsudku ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 - 60, který ve vztahu k rozsudku č. j. 5 As 57/2010 – 79 uvádí, že: ... „*soud je oprávněn výjimečně se od názoru Nejvyššího správního soudu odchýlit a to na základě*

*provedení testu proporcionality ve smyslu Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994.*“ Odpůrci vysloveného právního závěru bylo argumentováno s odkazem na nadnárodní jurisprudenci, totiž zejm. na rozsudky soudního dvora EU ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09, C 93/09, viz kap 8.8.7. a 8.8.8.

Výše naznačené polemiky, i ze strany centrálních správních úřadů vykazující jistý stupeň odporu veřejné správy vůči nejvyšší soudní instanci ve správních věcech, vyústily ve společné stanovisko, resp. metodické doporučení Ministerstva vnitra ČR a Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 2. 9. 2011 (dále jen „metodické doporučení“).<sup>146</sup> Za výchozí bod umožňující povinným subjektům jistý „manévrový prostor“ pro úvahu, zda v daném případě informace týkající se příjemců veřejných prostředků poskytnou či nikoli, je právě test proporcionality ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94. Metodické doporučení je tak v podstatě inspirováno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, dovozuje, že v konkrétních případech by bylo možno odmítnout poskytnutí informace u kategorie zaměstnanců veřejné správy - příjemců veřejných prostředků neodpovídajících kritériím §2 odst. 1 zákona o střetu zájmů (vedoucích zaměstnanců apod.).

## **8.7. Posun od primariátu ochrany soukromí – příjemce veřejných prostředků - polemika**

V obecné rovině je jistě na místě řídit se názorem nejvyšší autority správního práva v rámci obecné soudní soustavy, nicméně je rovněž otázkou, zda extenzivní interpretace Nejvyššího správního je skutečně na místě. Nehledě na problematiku precedenčního rozhodování soudu ve vztahu k právnímu řádu ČR je na místě minimálně veřejná diskuse a polemika se závěry uvedeného soudu.

Problematika pojmů příjemce, resp. příjemce veřejných prostředků, byla již podrobena analýze, viz výše kap. 8.4. V této kapitole bude pozornost blíže zaměřena na úlohu soudu jako takového při posuzování právních předpisů, zejm. tam, kde není právní úprava jednoznačná, ať již jde o legislativní nedokonalost či záměr zákonodárce.

---

<sup>146</sup> Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/files/Methodika.pdf>.

Primárním mantinelem rozhodovací činnosti soudu jako takového je v rámci kontinentálního systému práva - právo psané.<sup>147</sup> Původcem psaného práva je pak zásadně zákonodárce. Posláním soudu je tedy výklad a aplikace psaného práva, jak ostatně vyplývá z osvědčeného modelu koncepce dělby moci, jejíž základy byly položeny již v dobách osvícenství francouzským filozofem CH. Montesquiueu. Reálné fungování veřejné moci však danou zásadu dělby moci do jisté míry překonává a jejich vzájemné limity nejsou zcela neprostupné.<sup>148</sup> Např. Poslanecká sněmovna vykonává do jisté míry moc výkonnou, když např. kárně postihuje jisté prohřešky poslanců v rámci kárné pravomoci dané jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Obdobné přesahy lze seznat i u moci soudní, kdy jednotliví předsedové soudů vykonávají správu jim svěřené agendy, do níž spadá mimo jiné postih kárných provinění soudců. Naopak Ústavní soud má do jisté míry působnost zákonodárce, i když toliko negativního, když je nadán pravomocí rušit jednotlivá ustanovení zákonů, resp. zákony jako takové, obecně závazné vyhlášky či nařízení územních samosprávných celků, je-li u nich shledán rozpor s ústavním pořádkem ČR apod.

Nároky na tvorbu práva jsou pak z hlediska legislativních pravidel<sup>149</sup> dány základními požadavky obecného a abstraktního vymezení skutkových podstat (hypotéz), jakož i z nichž plynoucích následků (dispozic, eventuálně sankcí) a zejm. jednoznačností použité terminologie. Úlohou soudu je následně takto obecně formulovaná pravidla aprobovaná zákonodárným sborem aplikovat na konkrétní skutkové okolnosti, nikolivěk je vytvářet.<sup>150</sup> I přes kvantitativně rozsáhlou produkci právních předpisů není však zákonodárce vždy s to postihnout veškeré problematiky, ostatně ani by nemělo být účelem zákonodárství zcela „zpozitivovat“ (v právním slova smyslu) lidské jednání.<sup>151</sup> Vždy tedy přetrvává značná kategorie právních jednání, která je regulována toliko maximou legální licence a práv druhých. Ze základní římskoprávní zásady „denegatio iustitiae,“ tedy zákazu odmítnutí spravedlnosti, však vyplývá, že i vztahy, které nejsou pozitivně upraveny, musí soudy dle obecných zásad rozhodnout. Z této povinnosti se soudy nemohou vyvázat odkazem na nedostatky pozitivně právní regulace. I z tohoto argumentu vyplývá, že byť soudy nejsou

---

<sup>147</sup> viz čl. 95 Ústavy.

<sup>148</sup> HANUŠ, L. K míře závaznosti soudní judikatury, Právní rozhledy 16/2007, str. 575 – 582.

<sup>149</sup> Vláda ČR [online]. [cit. 2016-04-13]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

<sup>150</sup> HANUŠ, L. K míře závaznosti soudní judikatury, Právní rozhledy 16/2007, str. 575 – 582.

<sup>151</sup> KNAPP, V. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice, 129 s. ISBN 80-717-9028-1, str. 65.



oprávněny právo vytvářet, je jejich oprávněním, resp. povinnostmi, právo v ústavních mezích dotvářet tam, kde je to potřebné a tím zároveň reflektovat aktuální sociální problematiku.<sup>152</sup> Ústavní soud k tomuto dále poznamenává, že: ... „je úkolem soudce v podmínkách materiálního právního státu nalézt řešení, které by zajišťovalo maximální realizaci základních práv účastníků sporu, a není-li to možné, rozhodnout v souladu s obecnou ideou spravedlnosti, resp. dle obecného přirozenoprávního principu“ ... „obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad.“<sup>153</sup> Soudcovské dotváření práva však nesmí být novátorské, vždy musí respektovat smysl a účel pozitivní zákonné úpravy a pohybovat se tak secundum et intra legem daného právního předpisu. Navíc je dlužno připomenout, že soudce obecného soudu (v tomto směru Nejvyšší správní soud nevyjímaje) je na rozdíl od soudce Ústavního soudu vázán též prostými zákony.<sup>154</sup> Z hlediska výše uvedeného je tedy otázkou, zda postup Nejvyššího správního soudu je v souladu s výše uvedenými zásadami v souladu, nebo zda naopak již nepřekračuje mez interpretačních norem.

## 8.8. Preference práva na informace

Bylo-li dosavadním rozsudkům Nejvyššího správního soudu možno vytýkat zejména nedostatek vypořádání konfliktu jednotlivých základních lidských práv, resp. přílišná zkratkovitost takového vypořádání, pak i tuto kritiku reflektoval citovaný soud ve svém prozatím posledním a nosném rozsudku ve věci příjemců veřejných prostředků.<sup>155</sup> Dne 22. 10. 2014, tedy s odstupem 3 let od předcházejících výše popsaných judikátů předmětné problematiky, vynesl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek č. j. 8 As 55/2012 - 62, který shrnuje dosavadní relevantní judikaturu v dané oblasti a dále pak

---

<sup>152</sup> HANUŠ, L. K míře závaznosti soudní judikatury, Právní rozhledy 16/2007, str. 576.

<sup>153</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 či nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09, odst. 17.

<sup>154</sup> Viz čl. 95 Ústavy.

<sup>155</sup> Do jaké míry však vůči této kritice Nejvyšší správní soud obstál, bude námětem dalších odstavců.

vyrovnává jednotlivé argumenty jak v rovině právního řádu ČR, tak z hlediska práva EU, resp. ESLP a kterému bychom mohli dle jeho obsahu a závěrů přiřknout přízvisko - preference práva na informace. V rámci následujících odstavců této kapitoly budou analyzovány jednotlivé výchozí teze odůvodnění rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62. Problematická povaha dílčích úvah a jejich kritické hodnocení je pak předmětem třetí části předkládané práce.

### **8.8.1. Vnitřní spor Nejvyššího správního soudu**

V úvodních odstavcích rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62 je po nastínění skutkového stavu uveden základní rozpor jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu v právní otázce výkladu § 8b InfZ. Osmý senát v rámci výkladu problematiky „příjemců veřejných prostředků“ spíše vystupuje v zájmu zachování ochrany soukromí. Osmý senát Nejvyššího správního soudu se neztotožňuje se závěry pátého senátu vyjádřené v rozsudku č. j. 5 As 57/2010 – 79 v tom smyslu, že: *„Stanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva. Pátý senát v rozsudku uzavřel, že není třeba posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.“*<sup>156</sup> Uvedený senát má naopak za to, že: *... „i v případech, kdy je požadovanou informací údaj o výši poskytnuté odměny či prostředků z veřejného rozpočtu, je třeba přistoupit k testu proporcionality, a posoudit tak, zda se poskytnutí základních osobních údajů vymezených v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nedostane do kolize s právem na ochranu osobních údajů dotčeného subjektu. Požaduje-li žadatel informaci o výši poskytnuté odměny, nežádá pouze informaci o částce vydané povinným subjektem z veřejných prostředků, ale současně žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní osoby – příjemce takových prostředků. Povinný subjekt by proto měl být povinen poskytnout informaci o konkrétní výši vydaných veřejných prostředků (platu, odměny) teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při*

---

<sup>156</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, odst. 12 a 13, obdobné pak zaznívá v usnesení téhož soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012 – 23, odst. 15, kterým je daná věc předkládána k posouzení rozšířenému senátu téhož soudu.

*zohlednění konkrétních souvislostí daného případu.*<sup>157</sup> Podle osmého senátu stanovení plošné výjimky zachycené v § 8b odst. 1 a 3 ještě neznamená nutné anulování ochrany osobnosti, a tedy absolutní povinnost povinného subjekty za každých okolností poskytnout informace ve smyslu § 8b odst. 3 InfZ. Pátý senát naproti tomu bazíruje na tezi, že jestliže § 8b odst. 1 InfZ představuje jistou základní normu – tezi, pak odst. 2 stanoví jisté výjimky z pravidla. Tyto výjimky chápe nad to jako jediné možné a taxativně vymezené. Pátý senát dovozuje, že zákonodárce pojal množinu veřejných příjemců velice široce, a to zcela vědomě a záměrně.

Právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pak vyznívá v tom smyslu, že právní úprava příjemců veřejných prostředků dle § 8b InfZ představuje značně samostatnou a specifickou úpravu, když uvádí, že: *„Ustanovení § 8b odst. 1 svojí nepodmíněnou dikcí (užitím slova „poskytne“ v rozkazovacím významu) naznačuje, že pro úvahu povinného subjektu, zda poskytnout informace o příjemcích veřejných prostředků, anebo ne, jsou-li splněny dále zákonem stanovené podmínky, není zásadně místo. Tyto podmínky jsou dány výčtem případů, v nichž se informace o příjemcích veřejných prostředků neposkytují (§ 8b odst. 2 zákona), z něhož a contrario plyne, že v ostatních případech se poskytují. Dále jsou dány zvláštním pravidlem o zúženém věcném rozsahu poskytnutých údajů (§ 8b odst. 3), které má zaručit, že osobní údaje o příjemci veřejných prostředků se žadateli o informaci poskytnou jen v takové míře, o níž zákonodárce usoudil, že vhodně vyvažuje zájem na poskytnutí informace a zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována.*<sup>158</sup>

### **8.8.2 Vnitřní spor Nejvyššího správního soudu - polemika**

Jak naznačuje již samotný rozkol jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, právní názory týkající se výkladu § 8b InfZ nebyly a nejsou zdaleka jednotné. Je zřejmé, že se nabízejí dvě varianty výkladu, jednak ve prospěch zachování ochrany soukromí a jednak výklad potlačující toto základní lidské právo, a to zcela a paušálně. Rozšířený senát tak nakonec dospívá spíše doslovným gramatickým a logickým výkladem k závěru, že § 8b InfZ představuje dílčí speciální úpravu, při jejíž aplikaci je jedinou myslitelnou

---

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, odst. 13.

<sup>158</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, odst. 47.

výjimkou toliko § 8b odst. 2 InfZ, která je formulována taxativně a je jí nutno vnímat restriktivně.

Za současného výkladu problematiky příjemců veřejných prostředků, resp. § 8b odst. 2 InfZ, v pojetí Nejvyššího správního soudu, tedy, že případná výluka je pojata skutečně taxativně, již zřejmě nelze dospět k jinému závěru, než, že plat příjemců veřejných prostředků je nutno zásadně zveřejnit (k pojmu příjemce viz kap. 8.4.). Avšak právě doslovná interpretace a lpění na formalistickém gramatickém výkladu je dle konstantní judikatury Ústavního soudu nepřijatelná. Je tedy otázkou, zda přeci jen názor osmého senátu, který je svého rázu spíše ius naturalistický, respektující imanentní povahu lidských práv, nemůže eventuálně převážit pro případ dalšího soudního přezkumu před Ústavním soudem. V tomto směru je nutné upozornit na nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10 v relativně obdobné věci, kdy Ústavní soud k výkladu právních norem dovedl, že je-li možné dospět k variantnímu výkladu právní normy, (když možnost dvojího výkladu deklaruje výše samotný Nejvyšší správní soud), je vždy nutno zvolit její ústavně konformní výklad. Pokud by však právní norma neumožňovala variantní výklad, který by svědčil zachování základního lidského práva, pak by bylo na místě danou normu či její část zrušit pro rozpor s ústavním pořádkem (viz kap 3.3.).

### 8.8.3 K záměru „historického“ zákonodárce

K záměru „historického“ zákonodárce Nejvyšší správní soud poznamenává, že v důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb., se bližších informací nelze dobrat. Dále soud uvádí, že jistým předobrazem mohl být neúspěšný senátní návrh 9/0.<sup>159</sup> Není bez zajímavosti, že zmiňovaná neúspěšná novela InfZ pojímala příjemce téměř identicky včetně nadpisu a poznámek pod čarou, jako dnešní § 8b InfZ, ovšem s jedinou následující výjimkou: ... *„v odst.1 §8a senátního návrhu zákona byla oproti nynějšímu znění za větou první („Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.“) také věta druhá, která zněla: „Poskytnuté veřejné prostředky jsou zejména majetek, jakož i oprávnění, sleva, prominutí anebo jiný majetkový prospěch ve vztahu k veřejným*

---

<sup>159</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. volební období, 2002-2006. Sněmovní tisk 9/0 Návrh novely zák. o svobodném přístupu k informacím [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=9&CT1=0>.

prostředkům.“<sup>160</sup> *Demonstrativní výčet ve větě druhé charakterizující, co vše se má rozumět pod pojmem „veřejné prostředky“, naznačuje, že navrhovatel neschváleného senátního návrhu zákona si pod tímto pojmem představoval zejména vztahy, jimiž je určité osobě poskytována majetková výhoda vedoucí k majetkovému prospěchu v nejširším slova smyslu, ...“<sup>161</sup> Z dalších argumentů obsažených v citované důvodové zprávě k neúspěšnému senátnímu návrhu 9/0, které odůvodňovaly u příjemců veřejných prostředků - fyzických osob toliko limitovaný přístup k informacím, lze uvést následující: „Vychází se z principu, že veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostředky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo. Tato úprava se však výslovně nevztahuje na oblast, kde jsou fyzické osoby příjemci veřejných prostředků nikoli čistě "ze své vůle", ale z důvodů své sociální a obdobné situace.“<sup>162</sup> Relevantnost daného nepřijatého návrhu zákona pak Nejvyšší správní soud zpochybňuje nikoli s odkazem na fakt, že se v daném případě nikdy nejednalo byt' alespoň o neúčinný, avšak platný pramen práva, nýbrž s konstatováním, že je sporné: ... „zda si historický navrhovatel uvědomoval, že podobný charakter má i poskytnutí platu, odměny či případných jiných peněžních plnění zaměstnavatelem zaměstnanci z titulu pracovněprávního poměru či služebního vztahu.“<sup>163</sup>*

Z relevantních záměrů historického zákonodárce z odůvodnění zákona č. 61/2006 Sb., směrem k § 8a a § 8b InfZ nelze ničeho seznat, jak již bylo výše uvedeno. Tato ustanovení jsou výsledkem poslanecké iniciativy a pozměňujících návrhů. Pozměňující návrhy postrádají zcela odůvodnění, těžko tedy posoudit, zda míra vědomí a záměru zákonodárce byla v tomto kontextu následně platného pramene práva vyšší nežli u neúspěšného senátního návrhu 9/0. I přesto však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovozuje, že historický zákonodárce nemínil dát v individuálních konfliktech základních lidských práv povinným subjektem možnost uvážit, kterému ze základních lidských práv dát přednost. Naopak, zákonodárce: ... „měl ambici sám o tomto střetu normovat a střet vyřešit v rovině

---

<sup>160</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 -62, odst. 55.

<sup>161</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 -62, odst. 56.

<sup>162</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. volební období, 2002-2006. Sněmovní tisk 9/0 Návrh novely zák. o svobodném přístupu k informacím [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=9&CT1=0>.

<sup>163</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 -62, odst. 59.

*abstraktního pravidla chování plynoucího z textu zákona a ze vztahu jeho jednotlivých ustanovení.* <sup>164</sup> Navíc k takovéto úpravě přistoupil zákonodárce zcela vědomě a účelově.<sup>165</sup>

Další z hlediska argumentačního rámce, zajímavou pasáží úvah Nejvyššího správního soudu, představuje interpretace faktického konání zákonodárce související s vládním návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě (dále jen „vládní návrh 408/0“).<sup>166</sup> Součástí vládního návrhu 408/0 byla též část dvacátá čtvrtá, jež měnila § 8b odst. 2 InfZ následovně: „(2) *Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.*“<sup>167</sup> V průběhu projednávání vládního návrhu však v důsledku pozměňovacích návrhů výborů pro obranu a bezpečnost a rovněž výboru pro zdravotnictví byla část XXIV. vládního návrhu redukována na pouhou formulační změnu (kdy v § 8b odst. 2 InfZ se slova „zdravotní péče“ nahrazují slovy „zdravotních služeb“). Z neúspěchu vládního návrhu 408/0 pak Nejvyšší správní soud dovozuje, že byl-li záměr zákonodárce ohledně poskytování informací o platech a odměnách příjemců veřejných prostředků do té doby nejasný, od okamžiku pozměňovacích návrhů a následně schváleného zákona č. 375/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě (výsledná podoba vládního návrhu 408/0), již nelze o záměru zákonodárce pochybovat.

#### **8.8.4. K záměru „historického“ zákonodárce - polemika**

Ponecháme-li stranou různé externí vlivy působící na zákonodárce v době schvalování předmětné změny InfZ, resp. v době schvalování vládního návrhu 408/0 a zastavíme-li

---

<sup>164</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 -62, odst. 60 in fine.

<sup>165</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 -62, odst. 13.

<sup>166</sup> Poslanecká Sněmovna Parlamentu ČR: Sněmovní tisk 408 VI.n.z.v souvislosti s přijetím zákona o zdrav. službách [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=408>.

<sup>167</sup> Poslanecká Sněmovna Parlamentu ČR: Sněmovní tisk 408/0, část č. 1/2 VI.n.z.v souvislosti s přijetím zákona o zdrav. službách [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=408&CT1=0>.

se u interpretace Nejvyššího správního soudu k dané problematice, lze při bližší analýze argumentace tohoto soudu seznat jistý protimluv. Nejvyšší správní soud prve z naprosto neodůvodněné iniciativy pozměňujícího poslaneckého návrhu k novele 61/2006 Sb., dovozuje explicitní vůli zákonodárce přistoupit k pojmu příjemce veřejných prostředků velice široce. Obdobně však poté z opětovně neodůvodněného nepřijetí vládního návrhu 408/0 dovozuje zcela jednoznačně vůli zákonodárce zpětně konvalidovat nedostatek odůvodnění takového přístupu, resp. údajně zcela jednoznačný záměr zákonodárce, nastolený přístup k problematice veřejných prostředků nikterak neměnit a zejména neomezovat. V rozporu se zásadou litera scripta manet však dále Nejvyšší správní soud pojímá odůvodnění důvodové zprávy neúspěšného senátního návrhu 9/0 (jež však obsahově odpovídá předloze současného § 8b InfZ) jako zcela irelevantní. V tomto bodě je tedy nutno rovněž spatřovat jistou rozporuplnost rozsudku, resp. odůvodnění rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62. Hodnotnost dílčích úvah o intencích zákonodárce v reflexi důvodových zpráv, se kterými by tedy zákonodárce měl vyslovit jakýsi konkludentní souhlas, a to faktickým přijetím zákona, lze však zásadně relativizovat až pominout s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 3. 1995, sp. zn. II. ÚS 109/94.<sup>168</sup> V daném usnesení Ústavní soud marginalizuje povahu důvodové zprávy v tom smyslu, že jediným závazným pramenem práva a de facto jediným relevantním produktem zákonodárského sboru je samotný text zákona, nikoli přiložená důvodová zpráva. Tento závěr nutno tím spíše akcentovat v těch případech, kdy de facto důvodová zpráva (k dílčímu ustanovení) neexistuje.

### 8.8.5. Ústavní dimenze

Vyrovnavši se s ne-argumenty, tedy de facto mlčením, historického zákonodárce pak Nejvyšší správní soud posuzuje ústavní dimenzí svých nově tvořících, resp. argumentačně upevňovaných soudů. Tato část odůvodnění rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62 je uvozena výrokem, že: ... „zveřejnění informace představuje nikoli nevýznamný zásah do sféry soukromí jednotlivce. Dále pak Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě kolize vícero práv musí být vždy uváženo jakému právu dát v daném případě přednost. Toto poměrování může

---

<sup>168</sup> „...Jak navrhovatel ve svém podání, tak Krajský soud v Praze jako účastník řízení se dovolávají úmyslu zákonodárce na základě obsahu důvodové zprávy. K těmto argumentům Ústavní soud nemohl přihlédnout, ani se jimi zabývat, neboť zákonodárce může projevit svůj úmysl závazně jediným způsobem, a to usnesením se o určitém znění osnovy zákona. Co nelze vyložit ze samotného textu zákona za pomoci výkladových pravidel, nelze považovat za projevený úmysl zákonodárce...“

zákonodárce provést v určitých případech sám, když stanoví, jaké právo jest nutno v odůvodněných případech upřednostnit, anebo přenechá toto uvážení konkrétnímu orgánu veřejné moci či soudu.<sup>169</sup> Dále Nejvyšší správní soud citoval vícero nálezů Ústavního soudu, které zdůrazňují notoriety apriorní rovnosti lidských práv.<sup>170</sup> V případě konfliktu základních lidských práv pak z citovaných nálezů podává, že k posouzení váhy toho kterého lidského práva a otázky, kterému dát v daném případě přednost jsou povolány zejm. obecné soudy,<sup>171</sup> a to dle algoritmu, jehož jednotlivé kroky jsou dovozeny v nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 12. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.<sup>172</sup>

Z odůvodnění rozsudku č. j. 8 As 55/2012 – 62 jest patrné, že v daném případě, tedy při kolizi práva na informace a práva na soukromí nelze postupovat jinak, než upozadit jedno či druhé právo. Buďto se tedy žadatel doví, jaký plat či odměny pobírá příjemce veřejných prostředků, nebo naopak bude upřednostněno právo na ochranu soukromí a žadatel o informace se nedoví nic. Při vzájemném poměřování práv tak, jak jej provedl (dle výkladu Nejvyššího správního soudu) již samotný zákonodárce, tedy nad zájmem na zachování soukromí převažuje zájem na transparentnosti veřejné správy a na transparentnosti vynakládání veřejných prostředků. Nejvyšší správní soud sám deklaruje, že se jedná o závažný zásah do soukromí. Závažnost těchto zásahů by však měl daleko převyšovat veřejný zájem na transparentnosti veřejné správy a nakládání s veřejnými prostředky.<sup>173</sup> Tento zásah však dle názoru Nejvyššího správního soudu není plošný, neb se nejedná o informace, které by musely býti zveřejňovány automaticky, naopak jsou poskytovány pouze nahodile.<sup>174</sup>

Nejvyšší správní soud uzavírá otázku ústavní konformity tak, že § 8b není de facto co vytknout, střet základních lidských práv je totiž vyřešen a to právě shůry projevem vůle

---

<sup>169</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-68, např. odst. 76.

<sup>170</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-68, např. odst. 78.

<sup>171</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 8. 1998 sp. zn. IV ÚS 154/1997, resp. ze dne 16. 6. 2006, sp. zn. I ÚS 353/04.

<sup>172</sup> 1. Kritérium vhodnosti.

Toto kritérium zjišťuje, zda institut omezující určité právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva).

2. Kritérium potřebnosti

Toto kritérium spočívá v porovnání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod.

3. Kritérium poměřování práv

Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

Test proporcionality dále stanovuje imanentní podmínku šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva.

<sup>173</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-68, např. odst. 71 in fine.

<sup>174</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012, odst. 93 in fine a rovněž a contrario § 5 odst. 1 a 2 InfZ.



zákonodárce, který, jak rovněž dovozuje Nejvyšší správní soud, nemínil v jednotlivých případech umožnit přehodnocení tohoto řešení.<sup>175</sup>

#### **8.8.6. Ústavní dimenze - polemika**

Nejvyšší správní soud tedy otázku ústavní konformity výkladu § 8b InfZ uzavírá s tím, že zákonodárce provedl optimalizaci jednotlivých kontradiktorních základních lidských práv v abstraktní rovině v ustanovení § 8b zcela vědomě, resp. svou vůlí dodatečně explicitně projevil neschválením návrhu poslanecké novely 408/0. Zákonodárce měl v úmyslu pojímat příjemce veřejných prostředků *largo sensu* oproti jakýmkoli výjimkám z tohoto pravidla, které jsou naopak taxativního rázu. Provedenou optimalizací *ex ante* tak bylo učiněno za dost vztahu kontradiktorních lidských práv, a proto není namístě jej zkoumat optikou konkrétního případu.

Nejvyšší správní soud se tedy s notorií primární rovnosti základních lidských práv vyrovnal odkazem na imanentní test proporcionality, který provedl sám zákonodárce. V tomto bodě lze však závěrům Nejvyššího správního soudu jen stěží přisvědčit. Zkoumání konkrétního případu je v těchto případech zcela esenciální, byť valně ztíženo tím, že ani v případě žádostí směřujících do sféry soukromí není dle české právní úpravy nutno tyto jakkoli odůvodňovat (oproti např. německé právní úpravě). Žádosti o plat či odměny mohou být motivovány prostou zvědavostí povětšinou novinářů, ale i jiných subjektů. Pakliže tyto žádosti cílí na osoby v rámci povinného subjektu „výše postavené“ tedy na veřejné funkcionáře,<sup>176</sup> resp. vedoucí zaměstnance či na chod povinného subjektu jako takového, eventuálně na osoby, které svým postupem zavedly příčinu k objektivním pochybnostem o svém počínání, lze souhlasit, že tyto žádosti jsou podávány za účelem předvídaným InfZ, tedy kontrolou veřejných prostředků. V tom okamžiku na jedné straně stojí právo na informace odůvodněné jaksi *en bloc* veřejným zájmem na transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky oproti právu na soukromí. Ani v tomto případě by neměla být popřena principiální rovnost dotčených lidských práv. Jak bylo uvedeno v kap. 4.6., úvaha o širokém pojetí práva na informace v takovém případě není případná. Apriorní a automatická poskytnutelnost informací o platu a odměnách řadových referentů a zaměstnanců povinného subjektu, není-li pochyb v dané věci, je přinejmenším spekulativní. Odhalení namnoze

---

<sup>175</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-68, např. odst. 60 *in fine*.

<sup>176</sup> Ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů ve znění pozdějších předpisů.

kompletního finančního zabezpečení těchto osob se jeví jako nepřiměřený zásah i při vědomí zájmu na veřejné kontrole veřejné správy.

Rovněž tak nelze zcela souhlasit s argumentací Nejvyššího správního soudu marginalizující zásah do práva na soukromí s tím, že žádosti o takové informace nejsou nikdy plošné a jejich zveřejnění není dáno na vědomí široké společnosti. Takový závěr lze poměrně úspěšně relativizovat, pokud ne zcela vyvrátit, a to s odkazem na automatickou zveřejňovací povinnost ve smyslu § 5 odst. 3 InfZ (zejm. pokud by byla provedena striktně dle zákona, ale i v částečné podobě může představovat gradaci zásahu do soukromí). Je však nutno podotknout, že zveřejnění sdělení o poskytnutých informacích bývá povětšinou anonymizováno nebo určení rozhodné částky je provedeno v příloze, která již není zveřejněna na stránkách povinného subjektu. Tato praxe již nepochybně není zcela v souladu se zákonem, resp. nemá zákonnou oporu. To však nevylučuje argument de facto plošného zásahu alespoň de lege lata. Ohledně řadových zaměstnanců veřejné správy veřejnost tohoto instrumentu příliš často nevyužívá. V případě čelních představitelů veřejné správy je však zásah téměř jistý. Z poslední doby lze upozornit např. na dotazy Spolku právo ve veřejném zájmu, z. s., dotazujícího se na platy vedoucích pracovníků krajských a obecních úřadů apod.

Pochybovat lze rovněž o náhledu Nejvyššího správního soudu na eventuální odmítnutí informací u řadových pracovníků veřejné správy po provedení testu proporcionality a posouzení konkrétního případu. Citovaný soud na jednu stranu hovoří o testu proporcionality, který již provedl sám zákonodárce, na druhou stranu ve výjimečných případech ponechává možnost informace neposkytnout. Postoj Nejvyššího soudu v dané věci tak není zcela koherentní, což naznačuje určitou nejistotu, nebo snad účelovou opatrnost ve světle možného přezkumu stran Ústavního soudu.<sup>177</sup>

Jako ne zcela přesvědčivý se též jeví závěr Nejvyššího správního soudu o výkladu výjimek ve smyslu § 8b odst. 2 InfZ. Výklad výčtu právních oblastí, resp. právních předpisů., které se na „poskytovací“ zásadu § 8b InfZ neuplatní, není možné jednoznačně dovodit jako taxativní. Žádná gramatická formulace svědčící o výlučnosti tomu nenasvědčuje a o důvodovou zprávu se rovněž nelze opřít. Pak však nezbývá, než se vrátit k metodám interpretace. Jak již bylo uvedeno v souvislosti s nálezem Ústavního soudu ze dne

---

<sup>177</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-68, např. odst. 80, 86, 96 oproti odst. 97.

30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, jsou-li k dispozici varianty výkladu (v daném případě taxativní nebo demonstrativní výčet), je nutno zvolit výklad ústavně konformní. Naopak neumožňuje-li daná norma variantní výklad dávající průchod lidským právům, je na místě ji zrušit pro rozpor s ústavním pořádkem. Pakliže by mělo platit, že výluka ve smyslu § 8b odst. 2 InfZ má být skutečně dle neznámé intence zákonodárce taxativní, pak je však popřena notorieta individuálnosti případu a v každém případě je nutno informace poskytnout. Pak ovšem opět vyvstává otázka, zda je ústavně konformní interpretace § 8b InfZ v intencích pojetí Nejvyššího správního soudu vůbec možná.

Úvahy soudu o ústavní konformitě založené na ne zcela objektivní a důsledné interpretaci obecně nejistého pramene – intence historického zákonodárce podepřená tezí o taxativním povaze výčtu výluk dle § 8b odst. 2 InfZ - se tak jeví jako nepřesvědčivá, obdobně působí i náhled na ne/potřebnost provedení testu proporcionality, který Nejvyšší soud spíše odmítá jako nadbytečný, přesto jej však výjimečně připouští.

Jak bylo uvedeno výše v kap. 4.2., resp. jak je dále rozvedeno v kap. 10.3., přijetí § 8b InfZ bylo provedeno značně netransparentně a svým obsahem a formulací de facto vychází z neúspěšného návrhu 9/0. V podstatě se tedy jedná o ve vhodnou chvíli „oprášený“ návrh ustanovení o příjmech veřejných prostředků, které bylo již dříve pro svou nejednoznačnost a mlhavost odmítnuto. S odkazem na závěry Ústavního soudu o potřebě preference práva na informace a zejm. s odkazem na nálezy Ústavního soud sp. zn. Pl. ÚS 2/10 je však dlužno konstatovat, že tento jinak nedokonalý postup zákonodárce de facto teprve umožňuje ústavně konformní aplikaci InfZ. Nebýt tohoto ustanovení, nebylo by tedy možné (při formalistickém výkladu), aby se veřejnost předmětných informací, a to i o čelních představitelích veřejného sektoru, dočkala. I přes patrnou kritiku a nevoli ze strany veřejné správy tak lze spíše přisvědčit pozitivnímu důsledku daného ustanovení. Nelze však bez dalšího akceptovat výklad Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že je informace o platech příjemců veřejných prostředků nutno poskytovat en block, a to vždy. Jako zásadní nedostatek se tak jeví v zásadě paušální negace možnosti odmítnout poskytnutí informací o platech řadových zaměstnanců povinného subjektu.

#### **8.8.7. Dimenze evropské úpravy**

Nejvyšší správní soud se na podnět účastníků řízení zabýval v rozsudku č. j. 8 As 55/2012 – 62 rovněž relevantní úpravou norem Evropské unie a judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). Nejvyšší správní soud se tak konkrétně

zabýval analýzou Směrnice č. 95/46/ES a dále rozsudky SDEU ve spojených věcech č. C-465/00, C-38/01 a C-139/01 ze dne 20. 5. 2003 (dále jen „C-465-00“) a C- 92/09 a C93/09 ze dne 9. 11. 2010 dále jen „C – 93/09“).

Prvý z citovaných rozsudků SDEU se věnoval výkladu směrnice č. 95/46/ES ve vztahu k rakouskému národnímu předpisu Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (spolkový ústavní zákon o omezení platu úředníků ve znění pozdějších předpisů, dále jen „BezBegrBVG“).<sup>178</sup> Ustanovení § 8 BezBegrBVG stanovuje povinnost zaměstnavatelům sdělovat jméno a výši platu a jiných dávek o zaměstnancích, překročí-li tyto finanční prostředky definovanou výši, účetnímu dvoru - Rechnungshof,<sup>179</sup> který do jisté míry přezkoumává hospodaření vybraných územních samosprávných celků, ale i podniků. Rakouský soud se zde v rámci předběžné otázky táže SDEU, zda je taková povinnost v rozporu se směrnicí č. 95/46/ES, a pokud ano, zda požívá tato směrnice přímého účinku. SDEU v obecné rovině konstatuje, že taková povinnost je bezpochyby zásahem do soukromí a dále zpracováním osobních údajů ve smyslu citované směrnice. SDEU však uvádí, že dle čl. 8 EÚLP není vyloučeno, že tento zásah může být ospravedlněn veřejným zájmem, což reflektuje poměrně široce koncipovaná adaptabilita a možnost úvahy národního zákonodárce při implementaci čl. 6 odst. 1 písm. b) a c) směrnice č. 95/46/ES do národního právního řádu. Otázku potřebnosti a odůvodněnosti omezení však musí primárně zodpovědět sám národní soud. Tento rozsudek SDEU tak podává pouze obecné úvahy o vztahu národních předpisů a citované směrnice.

Konkrétnější závěry lze však seznat z druhého rozsudku SDEU, jímž se Nejvyšší správní soud rovněž zabíral, tedy C – 93/09. Podstatou tohoto sporu bylo povinné zveřejňování údajů o příjemcích dotací a to nejen právnických, ale i fyzických osob. V tomto rozsudku SDEU dovodil, že plošná „zveřejňovací“ povinnost údajů o příjemcích finančních prostředků stanovená v původním v čl. 44a nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, o financování společné zemědělské politiky ze dne 21. června 2005 (dále jen „nařízení 1290/2005“),<sup>180</sup> dopadající rovněž na fyzické osoby, není v souladu s právem čl. 8 EÚLP

---

<sup>178</sup>Jusline.at: Bezügebegrenzungsgesetz [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z: [http://www.jusline.at/Bezugebegrenzungsgesetz\\_\(BezBegrBVG\).html](http://www.jusline.at/Bezugebegrenzungsgesetz_(BezBegrBVG).html).

<sup>179</sup> Tato instituce je již od dob rakouského císařství integrální součástí veřejné správy Rakouska. Rechnungshof [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z: <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/rechtsgrundlagen/sechstes-hauptstueck-des-bundes-verfassungsgesetzes.html>.

<sup>180</sup> EUR-lex: Přístup k právu evropské unie [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z:

a zejména s požadavkem proporcionality. SDEU připomněl, že dle čl. 6. Smlouvy o evropské unii tato uznává základní lidská práva zakotvená v Listině EU. Byť právo zakotvené v čl. 8 Listiny EU - právo na ochranu osobních údajů není neomezené, zásah v podobě automatického zveřejňování osobních údajů o fyzických osobách tak, jak je podáván v čl. v 44a nařízení č. 1290/2005, není v souladu s požadavky proporcionality jako základního kritéria předpisů EU. Takovýto zásah tedy neodpovídá stanoveným cílům a nejde o legitimní omezení ve smyslu čl. 8 odst. 2 Listiny EU.<sup>181</sup> Citované ustanovení nařízení tak bylo zrušeno od okamžiku vyhlášení rozsudku ve věstníku právních předpisů EU (Official journal).<sup>182</sup>

SDEU se rovněž vyrovnává s maximou transparentností zakotvenou v čl. 11 Smlouvy o evropské unii, když též uvádí, že v demokratické společnosti mají daňoví poplatníci nezpochybnitelné právo na informace, jakým způsobem jsou vynakládány veřejné finance. I tyto základní zásady však nejsou s to samy o sobě anulovat právo na ochranu osobních údajů, resp. právo na ochranu soukromí fyzických osob, a to ani v případě, jsou-li dotčené subjekty příjemci finančních prostředků EU (veřejných prostředků). Oprávněnost těchto zásahů musí být kriticky posouzena, musí být rovněž odůvodněná a zejména pak v minimálních intencích ještě schopných garantovat žádoucí výsledek.<sup>183</sup> V daném případě nic nenasvědčuje tomu, že by se legislativní orgány EU zabývaly potřebou a úrovní zásahu do soukromí v podobě automatického zveřejňování uvedených informací o fyzických osobách. Jakékoli uvážení a poměrování kolidujících hodnot tak zcela absentuje a dodatečná vyjádření členských států EU ohledně nutnosti přijatých opatření na základě nařízení EU nemohou tento nedostatek zhojit.<sup>184</sup> Ve smyslu argumentu ad maiori ad minus pokud tedy

---

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1290&qid=1424537968657&from=CS>.

<sup>181</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie Ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09, odst. 45 a 50. InfoCuria: Judikatura Soudního dvora [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79001&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1184447>.

<sup>182</sup> Viz čl. 5 Konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie CELEX/úř. Věstník EU C2012/C 326/01 a její PROTOKOL (č. 2) O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY. Euro-lex [online]. [cit. 2016-02-08]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2012.326.01.0001.01.CES&toc=OJ:C:2012:326:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.CES&toc=OJ:C:2012:326:TOC).

<sup>183</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie Ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09, odst. 68 a 79. InfoCuria: Judikatura Soudního dvora [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79001&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1184447>.

<sup>184</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie Ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09, odst. 86. InfoCuria: Judikatura Soudního dvora [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z:

SDEU dovedl, že i v případě příjemce dotací, tedy v oblasti, kde jinak obecně vítězí požadavek transparentnosti, není na místě zcela omezovat soukromí, pak tím spíše by se takový názor měl prosadit v situaci, kdy není takový veřejný zájem zcela patrný (míněno např. u nižších úředníků, referentů).<sup>185</sup>

Nejvyšší správní soud pak výše uvedené závěry SDEU relativizuje zejména s argumentem, že v daném případě byla posuzována sekundární normotvorba a nikoli samotné předpisy členských států EU. Dále pak podotýká, že zásah, jak je výše podáván v případě C 93/09, je na rozdíl od dopadů § 8b InfZ plošný. Ustanovení § 8b InfZ však neznamená automatické zveřejňování osobních údajů, tyto údaje jsou poskytovány ad hoc na žádost veřejnosti.

### **8.8.8. Dimenze evropské úpravy - polemika**

K námitce Nejvyššího správního soudu, který odmítá závěry SDEU ve shora zmíněných případech jako přílišné zobecnění s odkazem na odlišné skutkové okolnosti a dopady takových zveřejnění, lze uvést, že základem argumentace bývá jistá míra analogie a zobecnění. Skutkové rozdíly jsou jistě v obou případech dány, přesto se však jedná o obdobný základ – zveřejňování informací o soukromí subjektů, kterým se dostalo či dostává veřejných prostředků. V případě C 93/09 jde o evropské dotační prostředky v případě C 465/00 pak o zveřejnění platů zaměstnanců. Jde tedy nepochybně o relativně obdobné problematiky. Přestože závěry SDEU by neměly být zřejmě hlavním argumentem, jako podpůrných jich lze nepochybně použít. Zejména pak jako zásadní výtku SDEU směrem k evropskému normotvůrci v případě C 93/09 odst. 86 vyznívá neuvážení dopadů právní úpravy a nepoměření jednotlivých zájmů. I toto neuvážení by bylo lze bez dalšího vyčíst českému zákonodárci, a to zejména, vycházíme-li z taxativního výkladu výluk ve smyslu § 8b odst. 2 InfZ, který zastává Nejvyšší správní soud.

Namítá-li Nejvyšší správní soud, že následek aplikace §8b InfZ je pouze parciální oproti případu C 93/09, totiž, že informace nejsou poskytovány široké veřejnosti, pak je nutné upozornit na ustanovení § 5 odst. 3 InfZ, které hovoří o uveřejnění poskytnuté informace

---

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79001&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1184447>.

<sup>185</sup> FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2012, 1032 s. ISBN 978-80-7201-868-0, s. 360.

a to způsobem umožňující dálkový přístup. Ve světle tohoto ustanovení je již obecná povaha takového zásahu flagrantní.

## **9. Dílčí závěry a hodnocení k části B**

Z výčtu a analýzy judikatury na poli poskytování informací o příjmech ve veřejné sféře, resp. o platech zaměstnanců veřejné sféry, je zřejmé, že právní názor na danou problematiku prošel zásadním a převratným vývojem. Prve tedy byla taková informace považována za neposkytnutelnou, a to již za účinnosti § 8b InfZ. Následně došlo k postupné změně právního náhledu, který vyvrcholil vynesením rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62, ve kterém se Nejvyšší správní soud přiklonil k zásadě paušální preferenci práva na informace před právem na ochranu soukromí. V současnosti tak je znám zřejmý a ustálený výklad a právní názor Nejvyššího správního soudu, když nelze předpokládat, že by citovaný soud tento svůj názor opětovně sám revidoval.

Je však s podivem, že přes nevoli, kterou v řadách veřejné sféry citovaný rozsudek způsobil (když tento de facto paušálním způsobem odkrývá zásadní hospodářské zázemí velké skupiny obyvatelstva) prozatím nebyla podána ústavní stížnost. Zásadní dotčení základních lidských práv, konkrétně soukromí zaměstnanců a představitelů veřejné sféry, je přitom nabíledni. Právě z toho důvodu, že prozatím Ústavní soud nevyjevil svůj náhled, na danou problematiku, nelze závěry Nejvyššího správního soudu považovat za nezpochybnitelné a neochvějné.

## **C - Případová studie**

### **10. Předmět**

Předmětem třetí části této rigorózní práce je pojednání o zřejmě nejznámějším a zároveň nejkontroverznějším důsledku aplikace InfZ, tedy otázka platů a odměn „příjemců veřejných prostředků,“ a kritické hodnocení klíčových výchozích argumentů Nejvyššího správního soudu. Předmětná tematika, resp. problematika, je rovněž nejkryštalovějším příkladem konfliktu práva na soukromí (resp. na ochranu osobních údajů) a práva na informace a zároveň jde o modelový příklad soudcovského dotváření práva, ba dokonce spíše vytváření práva ve vztahu k problematice práva na informace.

Dne 22. 10. 2014 byl vynesena rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 – 62 (dále jen „rozsudek č. j. 8 As 55/2012 – 62“), který v návaznosti na předchozí judikaturu v zkoumané oblasti potvrzuje, že Nejvyšší správní soud již má na danou problematiku utvořen konstantní názor, který ve svém důsledku zásadně limituje ochranu soukromí dotčených subjektů. Předmětný rozsudek, jakož i rozhodnutí jemu předcházející, jeho výchozí postuláty a zejména přijaté závěry skýtají mnohá argumentační úskalí vyvolávající v řadách zejm. veřejného sektoru a jeho zaměstnanců značný rozruch, neřkuli odpor, a to i v současné době. O jednotlivých výchozích argumentech předmětného rozsudku bylo již pojednáno výše v části druhé, předmětem této části a následujících kapitol je tak dále zejména kritické hodnocení těchto argumentů a posouzení jejich validity.

Klíčové ustanovení § 8b InfZ stanoví výjimku ze zásady respektu k dodržování a ochraně soukromí, zní:

*„(1) Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje<sup>4b)</sup> o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*

*(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území<sup>4c)</sup>.*

*(3) Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.“*

Toto ustanovení bylo do InfZ vtěleno novelou č. 61/2006 Sb., to však formou blíže neodůvodněného pozměňovacího návrhu. Paradoxně bychom mohli říci, že vyšší míra transparency veřejné správy byla vykoupena poněkud netransparentním způsobem a zvláště nikoli řádnou prací zákonodárce. Uvedená norma ingerující významnou intenzitou do základního lidského práva - práva na soukromí - tedy není podpořena důvodovou zprávou a de facto není předmětem jakýchkoli diskusí na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen Poslanecká sněmovna“), viz blíže kap. 8.8.3. a 8.8.4. Citované ustanovení InfZ nabízí hned několik interpretačních obtíží a rovněž možností výkladu, které je třeba podrobit bližšímu zkoumání. Jednotlivé výchozí argumentační pozice Nejvyššího správního soudu a jeho dílčích senátů budou v této části systematicky objektivně analyzovány a následně kriticky hodnoceny. V závěru této části bude následně provedeno dílčí hodnocení klíčových argumentů, jakož i celkové zhodnocení předmětné problematiky, a to zejména v ústavní rovině a ve světle teoretických závěrů o limitaci základních lidských práv provedených



mj. v kap. 3.2. Nastíněn bude rovněž možný konstruktivní způsob řešení daného konfliktu práv spolu s komparací právní úpravy SRN.

## **10.1. Kritické hodnocení a polemika s přístupem Nejvyššího správního soudu**

V následujících odstavcích budou již výše rozebrané klíčové teze a polemiky s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 - 62 hlouběji analyzovány. Účelem této části předkládané práce a jejích dílčích kapitol je tedy zhodnocení výchozích tezí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z hlediska jejich pravdivostní hodnoty a relevance spolu s nastíněním dalších relevantních argumentačních linií. Těmi tedy jsou zejm. provedení testu proporcionality, přístup k eventuálním výlukám ze zásady poskytování informací ve smyslu § 8b odst. 2 InfZ, motivy zákonodárce, úloha soudu – dotváření, resp. vytváření práva, nároky na legislativu a garance práv dotčených osob.

### **10.1.1. Ústavní dimenze**

Nejvyšší správní soud ve vztahu k ústavní dimenzi problematiky příjemců veřejných prostředků test proporcionality neprovádí, neboť dospívá k závěru, že tento test provedl autoritativně zákonodárce. Za účelem komplexního posouzení dané problematiky a pro účely této práce je však provedení tohoto testu, byť omezené, nezbytné a to v intencích nálezů Ústavního soudu ze dne 10. 12. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 a s přihlédnutím navazujícímu nálezů téhož soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

### **10.1.2. Prvé kritérium**

Prvým krokem testu proporcionality je posouzení vhodnosti („...*odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl...*“)<sup>186</sup> přijaté či přijímané legislativní úpravy. Ve světle druhého z výše citovaných nálezů Ústavního soudu pak taková úprava musí dále sledovat legitimní cíl. Z hlediska prvního kroku testu proporcionality jde tedy o posouzení dosažitelnosti vytčeného cíle a efektivity zvolené legislativní úpravy kategorie příjemců veřejných rozpočtů a zároveň je nezbytné posoudit, zda takovýto cíl, resp. zvolená právní úprava je vůbec legitimní, zda se tedy pohybuje v rámci přiměřenosti ve vztahu ke kolidujícím zájmům.

---

<sup>186</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

Již při stanovení konkrétního cíle skýtá § 8b InfZ prvou neznámou, kterou vzhledem k neexistenci jakéhokoli odůvodnění v novele 61/2006 Sb., nelze dovodit jinak než v kontextu zákona.<sup>187</sup> Smyslem InfZ jakož i předmětné úpravy nepochybně je vyšší míra transparentnosti veřejného sektoru a vyšší míra zapojení občanské společnosti do věcí veřejných. Požadavek transparentnosti lze položit do roviny s požadavkem umožnění veřejné kontroly.

Předmětné ustanovení bezpochyby prolamuje ochranu soukromí a dává tak žadateli efektivní nástroj, jímž se může dobrat velmi širokého spektra informací vázaných na vynakládání veřejných prostředků. Do té míry tedy není pochyb o vhodnosti předmětného ustanovení jako průlomu do soukromí dané kategorie osob.

Ohledně doplňkového kritéria legitimacy lze usuzovat, že je nepochybně vhodné, aby daňový poplatník (resp. každý) měl k dispozici účinný nástroj, jakým by mohl více či méně fundovaně posuzovat činnosti veřejné správy a její efektivitu v oblasti vynakládání veřejných prostředků. Zakotvení takového nástroje nepochybně koresponduje se smyslem celého InfZ. Protiargumentem tak může být pouze relativní a principiální omezenost práva na informace. Právem na informace, alespoň v původním záměru bylo zprůhlednění chodu veřejné správy a její vyšší transparentnost a umožnění vyšší míry participace veřejnosti na správě věcí veřejných. Na druhou stranu InfZ neměl a nemá suplovat a nahrazovat účastnická práva, náhled do spisu apod., viz kap 10.5. Právo na informace tedy není, jak uvádí Ústavní soud, neomezenou studnicí poznání a je principiálně omezeno,<sup>188</sup> když omezení práva na informace představují v zásadě ustanovení § 7 – § 12 InfZ, eventuálně jiné ústavní hodnoty. Smyslem tohoto práva je tedy poskytnout každému žadateli řekněme základní orientaci k přijetí relevantních rozhodnutí.

V tomto směru se tedy jeví požadavek na zakotvení práva na informace jako veskrze vhodný prostředek schopný prolomit ochranu soukromí příjemců veřejných prostředků. Z hlediska legitimacy zkoumaného ustanovení za současného stavu právního výkladu je však problematický dosah takového průlomu do soukromí veškerých myslitelných

---

<sup>187</sup> Nejvyšší správní soud dochází k obdobnému závěru ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2012, č. j. 8 As 55/2012 - 62, odst. 67, to však s odkazem na vývoj ustanovení § 8b. Jestliže však Nejvyšší správní soud odkazuje na jeho historický vývoj, který nepochybně vyplývá z neúspěšného senátního návrhu 9/0, de facto mu tak přiznává vyšší míru relevance, kterou naproti tomu na jiných místech relativizuje, viz odst. 56 téhož rozsudku.

<sup>188</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2003, sp. zn. ČR III. ÚS 156/02.

příjemců veřejných prostředků (od úředníků přes policisty po zdravotníky apod.), resp. osobní působnost zkoumaného ustanovení.

Dále je nutno si uvědomit, že veřejnou správu tvoří jednotlivé úřední osoby a další personální aparát vytvářející jednotný celek. Úřední osoby v rámci své pravomoci nejednají svým jménem nýbrž za povinný subjekt. Má-li být principem transparentnosti kontrola veřejné správy, nemusí (nemůže) být smyslem a účelem § 8b InfZ kontrola konkrétních fyzických osob, avšak právě vynakládání veřejných prostředků na provoz daného povinného subjektu. Je však důvodná námitka, že tyto dvě kategorie od sebe nelze dost dobře oddělit, tím spíše musí být kladen důraz na spravedlivé vyvážení ochrany soukromí a práva na informace. I legitimita rozsahu zveřejňovaných osobních údajů ve smyslu § 8b odst. 3 InfZ – zejména rok narození se jeví jako nepřiměřený požadavek sám o sobě (míněn zejm. rok narození),<sup>189</sup> jde spíše o méně vypovídající a tedy ne zcela potřebné informace.

Již v prvním kroku je zřejmé, že zakotvení takového nástroje umožňujícího prolomení ochrany soukromí a jeho legitimita musí spočívat v nastavení dosahu takovéto právní regulace, tedy kategorie příjemců veřejných prostředků. Toto nastavení však zásadní měrou určuje ex post Nejvyšší správní soud změnou právní interpretace, tedy dle své vnitřní, vyvíjející se představy o imanentních hodnotách demokratické společnosti, avšak bez jakékoli veřejné diskuse (tím míněno na půdě zákonodárského sboru ex ante). Pakliže by skutečně měl být výklad Nejvyššího správního soudu ten jediný možný, nesplňoval by § 8b InfZ, resp. §8b odst. 2 InfZ, objektivně podmínku ústavně konformní možnosti interpretace, jak o ní hovoří Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl ÚS 2/10. Za takové situace by dané ustanovení bylo nutno částečně zrušit pro rozpor s ústavním pořádkem. Samotné ustanovení § 8b InfZ však jako takové v prvním kroku testu proporcionality obstát může, jelikož ústavně konformní interpretaci a tedy průchod tomu či onomu základnímu lidskému právu umožňuje, to však v závislosti na zvolené metodě výkladu předmětné kategorie. Je-li pak právní předpis možno ústavně konformně interpretovat, má tato interpretace přednost před zrušením daného právního předpisu.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Tato myšlenka zazněla na poradách se zástupci krajských úřadů a Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, a to od JUDr. A. Furka.

<sup>190</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06, odst. 48.

### 10.1.3. Druhé kritérium

Ohledně kritéria potřebnosti, tedy otázky quasi komparační studie alternativních legislativních prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle, bez zásahu do základních lidských práv, lze polemiku rovněž dále rozvinout. V předmětném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 – 62 bylo pojednáno zejména o zákonu o střetu zájmů. Jeho aplikaci však Nejvyšší správní soud seznal jako nerelevantní, nedostatečnou. Citovaný zákon se skutečně jako vhodný nástroj nejeví, neb jeho osobní i věcná působnost je značně omezena. Pakliže by tedy dílčí problematika dotazování se na plat příjemců veřejných prostředků měla být řešena toliko v zákoně o střetu zájmů, bylo by možné se dotazovat toliko na tzv. veřejné funkcionáře, resp. vedoucí pracovníky.<sup>191</sup> Tím by však materie příjemců veřejných prostředků, resp. právo na informace rovněž nebylo zcela vyčerpáno, neboť by nebylo možné dobrat se takové informace o úředních osobách „níže postavených.“ Toto řešení se tedy rovněž nejeví jako komplexní řešení, tím méně ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, tedy ohledně existence možnosti ústavně konformního výkladu v každém jednotlivém případě. Dále je k tíži této varianty nutno přičíst prozatím neefektivní systém sankcionování nedodržení povinností zakotvených v předmětném zákoně viz např. kauza „hradního kancléře,“ pana Vladislava Mynáře.<sup>192</sup>

Varianta legalizace omezení soukromí skrze úpravu informačního zákona se tedy jeví na první pohled jako vhodnou. Na druhou stranu je zřejmé, že taková úprava je v českém právním řádu značnou novinkou.<sup>193</sup> Její provedení, resp. dovození z ustanovení § 8b InfZ, rovněž nelze hodnotit vůči zaměstnancům veřejné sféry jako zcela seriózní (nediskriminační) krok a to nejen vzhledem k nedostatku intertemporálních ustanovení.<sup>194</sup>

Z hlediska potřebnosti a dostupnosti alternativních existujících metod lze tedy rovněž dospět k závěru, že limitace soukromí skrze InfZ je nástrojem zcela příhodným, a to díky jeho

---

<sup>191</sup> § 2 odst. 2 písm. c), d), e) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k § 11 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>192</sup> Aktuálně.cz: Mynář tají majetkové příznání. Úřad řeší, jestli ho odevzdal. [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z:

<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/mynar-taji-majetkove-priznani-urad-resi-jestli-ho-odevzdal/r~30d0d67231fe11e586d30025900fea04/>.

<sup>193</sup> Toto konstatování vyznívá poněkud paradoxně, když § 8b nebyl spolu s novelou 61/2006 Sb., účinnosti dne 23. 3. 2006, jeho právní výklad se však prozatím ustálil teprve v roce 2014.

<sup>194</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012, odst. 85.

obecné působnosti. Na druhou stranu stále platí kritérium legitimacy a ústavně konformní interpretace, viz výše.

#### 10.1.4. Třetí kritérium

Třetí kritérium testu proporcionality je pak v případě práva na informace tím argumentačně nejobtížnějším. Vzhledem k absenci odůvodnění žádosti se de facto ke každé, i zcela zjevně kverulantské žádosti o informace, váže automaticky zásadní hledisko základního lidského práva. Na druhou stranu pak povinný subjekt buďto ze své iniciativy či na popud dotčeného subjektu vede spíše marný argumentační boj oproti právu na informace (přičemž v praxi dotčené subjekty nejdou prozatím cestou podáním ústavní stížnosti) a spoléhají, pokud je jim dána možnost vyjádřit se a hájit svá práva, na povinné subjekty, že tyto jejich soukromí a osobní údaje ochrání svým urputným protivením se právnímu názoru Nejvyššího správního soudu.<sup>195</sup> Jak již bylo naznačeno výše, jednotlivá kontradiktorní práva musí být vyrovnána tak, aby byla umožněna jejich vzájemná co nejširší realizace. Samotný § 8b InfZ toto pojetí nevyklučuje, pakliže však není výluka §8b odst. 2 InfZ interpretována taxativně, resp. pokud není pojem příjemce vnímán naopak extenzivně, takový je však soudobý výklad.

V rámci třetího kroku testu proporcionality jsou zkoumána jednotlivá kontradiktorní základní lidská práva, v daném případě právo na soukromí a právo na informace. Právo na informace je základní politické právo každého zakotvené v čl. 17 Listiny. Toto právo je pojímáno i odbornou literaturou jako spojité nádoby spolu s právem na svobodu projevu, neboť předpokladem svobodného projevu musí být svobodný přístup k informacím. V tomto směru lze analogicky a přiměřeně využít též závěrů judikatury a doktríny ohledně pojetí ochrany soukromí ve vztahu ke kritice. V souladu s odbornou literaturou lze uvést, že jakákoli kritika musí být přiměřená, nesmí vybočovat z mezí nutných k dosažení vytčeného cíle. Jakékoli lpění na fundamentálním výkladu zákona je nepatřičné.<sup>196</sup> Nepochybně platí, že základní práva a svobody jsou si rovny a žádné z nich není a priori absolutní, neomezitelné či nadřazené. Na druhou stranu z komparace čl. 17 a čl. 10 Listiny lze seznat diametrální

---

<sup>195</sup> Podle neoficiálních informací sdělených u příležitosti „kulatého stolu“ na půdě Kanceláře veřejné ochránkyně práv dne 22. 10. 2015, jehož se autor zúčastnil, zástupci Ústeckého krajského úřadu sdělili, že již takový krok podnikly.

<sup>196</sup> BARTOŇ, M. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Praha: Leges, 2010, 384 s. ISBN 978-80-87212-42-4, str. 161.

rozdíl v předpokladech jejich omezení. Ustanovení čl. 17 odst. 4 Listiny hovoří explicitně o možnostech omezení tohoto práva a takové omezení tedy předjímá. Ustanovení čl. 10 Listiny však takto koncipované není, žádné omezení výslovně nepředjímá. Omezení takového základního lidského práva je i přesto možné, to však s ohledem na: ... „ústavně imanentními statky, a proto bude podléhat toliko takovým omezením, která lze dovodit z ústavního pořádku, ať v podobě jiných základních práv anebo v podobě veřejných statků. Zákon, který by právo prvoplánově a přímo omezoval, proto nelze přijmout.“<sup>197</sup>

Je tedy nasnadě úvaha v tom smyslu, jaký je vztah mezi InfZ a soukromím ve smyslu čl. 10 Listiny. InfZ provádí čl. 17 Listiny na úrovni „prostého práva.“ Obdobně provádí čl. 10 Listiny ZOOÚ, to však v užší míře tzv. osobních údajů. Ustanovení § 8b odst. 2 InfZ reflektuje jistým způsobem ochranu osobních údajů a tím i jistou výseč soukromí. Na druhou stranu § 8b InfZ představuje nikoli jen zásah do kategorie osobních údajů, avšak zároveň do širší kategorie soukromí a zásadním způsobem limituje či spíše neguje „status negativus“<sup>198</sup> a právo na „informační sebeurčení“ dotčených osob. Platí-li zásada právo veřejné budiž uplatňováno nezávisle na právu soukromém, pak ochranu osobních údajů v rovině veřejnoprávní řeší zejména správní orgány a na tu nutně klade důraz Nejvyšší správní soud coby nejvyšší instance ve věcech správního práva a nikoli práva soukromého. Problematice ochrany všeobecných osobnostních práv pak pochopitelně Nejvyšší správní soud věnuje pozornost, přesto však jistě ne takovou, jakou by ji věnoval soud civilní, nejkuli Ústavní soud. Pakliže je kategorie příjemců veřejných prostředků vykládána *largo sensu*, významně jsou limitovány možnosti ochrany dle práva soukromého. Přestože právo veřejné a právo soukromé vykazují značné odlišnosti, tyto by měla překlenovat zásada jednotnosti právního řádu. Pakliže je zásah do práva na soukromí legální v intencích veřejného práva, pak s odkazem na zásadu *qui suo iure utitur, neminem laedit* nebude již možné dovodit nezákonnost takového zásahu ve smyslu práva soukromého. I v intencích soukromého práva by tak jakýkoli zásah do soukromí ve smyslu § 8b InfZ měl být hodnocen jako oprávněný výkon práv bez možnosti uplatnění náhrady škody. O to vážnější pak jsou následky soudobé paušální interpretace.

---

<sup>197</sup> Komentář k čl. 4. odst. 4 Listiny, dostupný v právním informačním systému ASPI.

<sup>198</sup> KNAPP, V. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice, 129 s. ISBN 80-717-9028-1, str. 65.

### 10.1.5. Ústavní dimenze závěry a hodnocení

Pokud bychom měli jednotlivé kroky testu proporcionality shrnout, pak se jako zásadní argument jeví okolnost ústavně konformní interpretace a požadavek apriorní rovnosti práv. Ustanovení § 8b InfZ samo o sobě umožňuje ústavně konformní interpretaci a dává tak průchod právu na informace, jakož i chrání právo na soukromí, to však pouze za předpokladu, že není zvolen ultimativní a široký výklad pojmu příjemce veřejných prostředků, resp. není zvolen výklad taxativní výluky ve smyslu § 8b odst. 2 InfZ. K povinnosti ústavně konformního výkladu právních ustanovení se vyjádřil Ústavní soud například v nálezu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/0, v tom smyslu, že: ... „*zásada ústavně konformního výkladu zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, resp. jiného právního předpisu má přednost před jeho zrušením a [...] je povinností všech orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod.*“<sup>199</sup> Obdobně pak platí ohledně nálezu Ústavního soudu sp. zn. PL ÚS 24/10, který se vyjadřuje k ochraně soukromí (ve vztahu k odposlechům) v tom smyslu, že: „*Základním atributem ústavního konceptu právního státu a podmínkou jeho fungování je respekt k základním právům a svobodám jednotlivce, ... Tvůrci naší Ústavy na sebe vzali odpovědnost vytvořit příznivé podmínky pro usilování o štěstí (...) Přiznali právo (proti státu) být ponechán "sám sobě“ ...*

Problematickou se jeví též skutečnost, že do základního lidského práva, práva na soukromí, je zásadně ingerováno prostřednictvím prosté zákonné právní úpravy, byť provádějící jiné základní lidské právo. Zákon o svobodném přístupu k informacím uznává dvě linie ochrany soukromí. V užším smyslu, jde o uchopitelnější kategorii osobních údajů. Tyto vztahy jsou do jisté míry vyrovnány právě v § 8b, resp. § 8b odst. 2 InfZ. Na druhou stranu InfZ respektuje i ochranu soukromí v širším slova smyslu, tedy ochranu všeobecných osobnostních práv, viz § 8a InfZ. Za současné výkladové praxe je tím limitována nejen ochrana osobních údajů, která, jak správně konstatuje Nejvyšší správní soud, není neomezená, zároveň je však negována ochrana soukromí v širším slova smyslu. Tím spíše se jeví jako vhodný prostředek kompenzace protichůdných lidských práv zachování principu poskytování

---

<sup>199</sup> Na citovaný Nález Ústavního soudu se odvolává Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011-200.

informací na základě testu proporcionality, který reflektuje širší ústavně právní okolnosti než samotný § 8b InfZ, eventuálně korigovaný přístup judikatury.

Ustanovení § 8b tak lze hodnotit jako ústavně konformní. Jako ústavně konformní či proporcionalní však nelze shledat závěry Nejvyššího správního soudu. Tyto jsou založeny spíše na vnitřním přesvědčení a rovněž tak na neadekvátním výkladu materie příjemců veřejných prostředků a zejména výluk z této kategorie. Lze tedy shrnout, že samotné zákonné pojetí 8b InfZ nelze přes zásadní nedostatky a kritiku hodnotit jako a priori ústavně nekonformní. Jeho ústavní konformita je odvislá od způsobu interpretace, která se však jeví v podání Nejvyššího správního soudu jako příliš paušální, a tedy nepříhodná.

## **10.2. Taxativní či demonstrativní výčet § 8a odst. 2 InfZ**

Jak již bylo uvedeno výše v kap. 8.8.8., Nejvyšší správní soud považuje výjimky uvedené v § 8b odst. 2 InfZ jako taxativně vypočtené. Takový závěr však nelze opřít o žádnou z metod interpretace a zejména nikoli o jazykový výklad, ničeho tomu tedy nenasvědčuje. Jednotlivé kategorie výjimek by i v rámci stávající podoby citovaného ustanovení mohly při extenzivní interpretaci skýtat daleko širší kategorii výjimek. Zejména kategorie zákonů v oblasti sociální předznamenává, že jde o poměrně obsáhlou množinu právních předpisů, do které by bylo možno zařadit rovněž např. zákoník práce. Konec konců tomuto nasvědčuje i tradiční pojetí § 1 odst. 7 zákona č. 9/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, hovořící tradičně o gesčním ministerstvu - ministerstvu práce a sociálních věcí (a nikoli pouze ministerstvo práce či naopak pouze sociálních věcí). I pojmy práce a sociální věci by tak mohly být, obdobně jako právo na informace a svobodný přístup k informacím, vnímány jako spojité nádoby. Přijatý široký výklad pojmu příjemce veřejných prostředků by tak mohl být kompenzován právě poněkud rozšiřujícím výkladem výluk ve smyslu § 8b odst. 2 InfZ.

## **10.3. Motivy zákonodárce**

Jak bylo naznačeno výše v kap. 4.2., 8.8.3. a 8.8.4., interpretační disciplína vykládající účel a záměr zákonodárce, je zřejmě tím nejméně spolehlivým vodítkem. V praxi je jednoznačný záměr intence historického zákonodárce spornými stranami obvykle vždy jednoznačně dovozen, nepřekvapivě však zcela kontradiktorně. I z toho důvodu, zdá se být snaha o výklad záměru historického zákonodárce poněkud nadbytečná, tím spíše za situace,



kdy není k dispozici ani náznak vůle zákonodárce, který by mohl být vtělen do důvodové zprávy k novele 61/2006 Sb. Byť by však důvodová zpráva přeci jen byla k dispozici, její význam z výše uvedených důvodů a nejistot marginalizuje Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 1. 3. 1995., sp. zn. II. ÚS 109/94.

I přesto je, a to i vzhledem k účelu předkládané rigorózní práce, resp. rigorózního řízení,<sup>200</sup> záhodno tyto motivy blíže analyzovat. V návaznosti na kap. 4.2 a 8.8.4. je možno konstatovat, že § 8b InfZ má svůj zřejmý legislativní předobraz, který je podpořen nejen důvodovou zprávou, byť k nepřijatému novelizačnímu návrhu 9/0, avšak i relevantní rozpravou v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Hodnocení tehdejšího novelizačního návrhu InfZ je velmi kritické pro svou mlhavost a neurčitost, jakož i pojmosloví, které neodpovídá zavedené právní terminologii a vytváří tak jistý novotvar.<sup>201</sup> Takovéto hodnocení vzhledem k procesu přijetí úpravy příjemců veřejných prostředků je zcela přiléhavé, což platilo i v okamžiku přijetí novely 61/2006 Sb. a platí to i nadále. Problémy a nejasnosti při výkladu tohoto ustanovení jsou důsledkem nedostatku precizace a do jisté míry pokoutného prosazení předmětné zákonné úpravy.

Nejvyšší správní soud rovněž posuzuje prve neúspěšný senátní návrh 9/0 (projednáván v roce 2002), který je podložen důvodovou zprávou a relevantní diskusí a který je jednoznačně předobrazem současné úpravy § 8b InfZ. Tehdejší zamýšlená koncepce § 8a odst. 2 InfZ bez pochyby nedovolovala příliš extenzivní výklad množiny příjemců veřejných prostředků. Vycházela totiž z logické premisy, že žádá-li někdo o nenárokové veřejné prostředky, musí být srozuměn s vyšší mírou transparentnosti a snést tedy jistý zásah do svého soukromí. Autor daného legislativního návrhu zdůrazňuje, že provázanosti ochrany

---

<sup>200</sup> Rigorózní práce má prokázat autorovu schopnost k samostatné tvůrčí činnosti a hlubší znalosti ze zpracovávané tematiky. Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z:

<http://www.prf.cuni.cz/statni-rigorozni-zkouska-judr-1404042254.html>.

<sup>201</sup> O zavedení nového pojmu „Příjemce veřejných prostředků“ hovoří Senátor Žantovský v rámci projednávání neúspěšného senátního návrhu 9/0. Paradoxně jeho tehdejší kolegyně poslankyně Taťána Fišerová tvrdí opak, tedy že pojem (toliko) veřejných prostředků je toho času definován v zákoně č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře ve znění pozdějších předpisů. I toto tvrzení usvědčuje tehdejší poslankyni z nedostatečného rozlišení a reflexe pojmu příjemce veřejných prostředků, kterého se však dopouští i Nejvyšší správní soud, srov kap. 4.2.4. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. období, 2002 - 2006. Stenografický zápis [6. schůze](#), 8. října 2002. [online]. [cit. 2015-10-14]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/006schuz/s006007.htm#r9>.

osobních údajů a právu na informace byla věnována zásadní pozornost.<sup>202</sup> Jelikož však tento návrh nebyl přijat, považuje jej Nejvyšší správní soud za v podstatě irelevantní.

Dále Nejvyšší správní soud posuzuje neúspěšný vládní návrh 408/0 (projednávaný v roce 2011), který měl za cíl rozšíření výluky ve smyslu § 8b odst. 2 InfZ (což by vedlo k omezení poskytnutí informace o platech), který byl však následně ve výborech Poslanecké sněmovny pozměněn a ve svém důsledku negován. Toto opětovně faktické jednání zákonodárce pak vykládá Nejvyšší jako jednoznačný a informovaný projev vůle zákonodárce.<sup>203</sup>

K ustanovení § 8b InfZ v pojetí přijaté novely 61/2006 Sb.<sup>204</sup> nelze než opětovně konstatovat nejen nedostatek důvodové zprávy, ale zejména nedostatek jakékoli informované diskuse. Původní návrh novely 61/2006 nepočítal s tím, že by prostřednictvím InfZ měly být poskytovány osobní údaje, a zachovával tak koncepci předchozí úpravy InfZ, jež přenechávala poskytování osobních údajů zvláštní právní úpravě – ZOOÚ. Podstatné je však uvést, že již takto připravený legislativní návrh vyhovoval směrnici 2009/98/ES.<sup>205</sup> S takto připraveným novelizačním záměrem byl srozuměn i Úřad pro ochranu osobních údajů, jak vyplývá ze stenografického záznamu: „Ani Úřad na ochranu osobních údajů, který jsem při přípravě této zpravodajské zprávy oslovil, nemá k předložené novele žádné připomínky, jelikož novela svým obsahem nezasahuje do rámce již vymezeného § 2 odst. 3, podle něhož se na zpřístupňování osobních údajů tento zákon nevztahuje.“<sup>206</sup> Následující pozměňovací návrh, však zcela zásadně změnil povahu informačního zákona. Tento pozměňovací návrh byl zařazen až na třetí čtení v rámci 48. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR dne

---

<sup>202</sup> Viz projev Senátora Michaela Žantovkého na 6. schůzi ze dne 8. 10. 2002. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. období, 2002 - 2006. Stenografický zápis [6. schůze](http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/006schuz/6-1.html#27), 8. října 2002. [online]. [cit. 2015-10-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/006schuz/6-1.html#27>.

<sup>203</sup> K InfZ a problematice příjemců veřejných prostředků v tomto směru nelze dohledat žádné zmínky, žádné diskuse, které by naznačovaly informovanost zákonodárce a vědomé projednávání a projevení vůle zákonodárce. Jako jediný informovaný zákonodárce, tak připadá v úvahu uvedený poslanec Jan Vidím, resp. snad členové citovaného výboru, kteří však důvody svého konání nepovažovali za hodné další prezentace a diskuse. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 6. období, 2010 - 2013, stenografický zápis [20. schůze](http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/020schuz/20-1.html#61), 12. července 2011. [online]. [cit. 2015-10-13]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/020schuz/20-1.html#61>.

<sup>204</sup> Nejedná se tedy o neúspěšný senátní návrh 9/0 ani vládní návrh 408/0.

<sup>205</sup> Jak uvádí mimo jiné tehdejší Ministryně Informatiky ČR Dana Běrová. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. období, 2002 - 2006, Stenografický zápis [45. schůze](http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045160.htm#r6), 21. června 2005. [online]. [cit. 2015-10-13]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045160.htm#r6>.

<sup>206</sup> Viz projev tehdejšího poslance Novotného. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. období, 2002 - 2006, Stenografický zápis [45. schůze](http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045161.htm), 21. června 2005. [online]. [cit. 2015-10-13]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045161.htm>.

14. října 2005. Ani této zásadní změně však zákonodárce nevěnoval žádnou pozornost snad s výjimkou rozporuplné reakce poslance Vladimíra Koníčka, který uvádí: „*Vážený pane předsedající, vážené kolegyně a kolegové, chtěl bych jenom upozornit ty, kteří si porovnávají přednesené pozměňovací návrhy, a ty, co se objeví potom v tisku, že jsem přednesl pozměňovací návrh, který se textem liší od toho, který je uvedený v tisku 991/2. Nezpochybňuji nový text, protože obsahově je stejný, akorát se podivuji nad tím, že je možné takto změnit text pozměňovacího návrhu.*“

Je rovněž paradoxní skutečností, že Poslanec Zbyněk Novotný je v rámci první schůze projednávání novelizačního návrhu 61/2006 Sb. chválen poslancem Pavlem Kováčikem za důkladný rozbor práva na informace, načež však tentýž poslanec Zbyněk Novotný, toho času v pozici zpravodaje výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, předložil zcela netransparentním způsobem pozměňovací návrh obsahující inkriminované znění § 8b InfZ, ke kterému již před hlasováním o návrhu zákona ve znění pozměňovacích návrhu nebyla v rámci třetího čtení vedena žádná diskuse.<sup>207</sup> Ani v rámci projednávání daného předpisu v Senátě Parlamentu ČR pak směrem k § 8b InfZ a příjemcům veřejných prostředků není patrna žádná diskuse, návrh je však jako takový všeobecně přijímán a hodnocen jako přínosný.<sup>208</sup>

Lze tedy konstatovat, že vědomí zákonodárce o důsledcích § 8b InfZ bylo zcela mizivé. Není zde patrna žádná reflexe předchozího neúspěšného senátního návrhu 9/0 ani tehdejšího hodnocení nejasností dané úpravy. Výrok Nejvyššího správního soudu o tom, že zákonodárce neměl v úmyslu dát prostor k poměrování konkurujících si práv v individuálních případech a naopak, že měl ambici sám o tomto střetu normovat a střet vyřešit v rovině abstraktního pravidla,<sup>209</sup> je tedy zcela nepodložený. Žádná relevantní diskuse, která by mohla skutečně osvětlit intence zákonodárce, žádný záznam tomuto neodpovídá a samotná konstrukce předmětného ustanovení neobsahuje žádné garance dotčených práv, a to ani v minimální rovině. Tato skutečnost je naopak v rozporu s jinou římskoprávní zásadou „*audiatur et altera pars*,“ kterážto základní zásada by se rovněž v případě skutečně promyšlené právní úpravy měla v dané normě projevit (pomineme-li dovození možnost

---

<sup>207</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. období, 2002 - 2006, Stenografický zápis [48. schůze](#), 14. 10. 2005 [online]. [cit. 2015-10-13]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/048schuz/48-4.html#428>.

<sup>208</sup> Senát Parlamentu ČR: Páté funkční období 2004 - 2006, Stenozáznam z 1. dne 8. schůze [online]. [cit. 2015-10-13]. Dostupné z:

<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=5&IS=3272&T=161#st161>.

<sup>209</sup> Rozsudek č. j. 8 As 55/2012 - 62, ze dne 22. 10. 2014, odst. 60.

vyjádření se k podkladům rozhodnutí dovozenou skrze základní zásady správního řádu). Tato zásada se naopak zjevně a explicitně projevuje v IFG, viz kap. 11.

#### **10.4. Úloha soudu obecně a úloha Nejvyššího správního soudu**

Nejvyšší správní soud ČR tvoří vrcholnou autoritu na poli správního práva a tedy nepovolanějšího vykladače tohoto oboru právní vědy a zejm. praxe. Je nesporné, že otázka zveřejňování informací tak výrazně soukromého charakteru, jako jsou platy a odměny zaměstnanců veřejné správy, vyvolává nutně jistou vlnu odporu proti de facto automatickému poskytování předmětných informací komukoli.<sup>210</sup> Obecným a naprosto záhodným principem jistě je, aby veřejná správa jako celek respektovala svou vskutku nejvyšší představenou autoritu, byť její rozhodnutí je závazné toliko v konkrétní věci. Rozsudek Nejvyššího správního soudu je tedy nutno respektovat a podřídít se mu, alespoň tedy řádně aplikovat v něm uvedené závěry, byť se s nimi ta či ona úřední osoba případně soud nebude ztotožňovat. Na druhou stranu to neznamená, že právní názor Nejvyššího správního soudu je nezpochybnitelný a nemůže být podroben kritice. Svobodná výměna názorů je přeci základním znakem demokratické společnosti a není důvodu, proč by na něj neměla mít nárok rovněž veřejná správa. Nejvyšší správní soud je nepochybně nejvyšší instancí obecného soudnictví ve věcech správních. V rámci právního řádu ČR a ve věcech, které se však bytostně dotýkají základních lidských práv, je tou konečnou a nejvyšší instancí, které se může dovolat každý, kdo tvrdí a prokazuje újmu na svých ústavně zaručených právech, toliko právě Ústavní soud. V tomto směru je nutno podotknout, že špičky soudní hierarchie se již vícekrát názorově střetly a v případě rozporu právních názorů nezbyvá ani Nejvyššímu správnímu soudu, než se řídit názorem Ústavního soudu.<sup>211</sup> Dokud tedy nebude věc projednána u Ústavního soudu, když daná materie nepochybně ústavně právních rozměrů dosahuje, bude vždy prostor pro, v daném případě, významné pochyby o správnosti dosavadních závěrů judikatury k předmětné právní úpravě. Zároveň je však zřejmé, že do té doby, nežli skutečně dojde k takové situaci, kdy bude Ústavnímu soudu předložen návrh k posouzení ústavnosti § 8b InfZ a kdy bude o tomto návrhu rozhodnuto, bude nezbytné se názoru Nejvyššího správního soudu podvolit a řídit se jím.

---

<sup>210</sup> Rozsudek č. j. 8 As 55/2012 - 62, ze dne 22. 10. 2014, odst. 97.

<sup>211</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (žádost o nepravomocné rozsudky), ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 („soudci v KSČ“) či ze dne 16. 6. 2015 I. ÚS 3930/14, („CHAPS, spol. s.r.o. a žádost o jízdni řády“).

Postoj Nejvyššího správního soudu je však do značné míry zřejmý a determinovaný vázaností zákonem.<sup>212</sup> Jistý manipulační prostor zde poskytuje interpretace, jejímiž metodami je možno danou právní normu přiměřeně dotvářet. Každou normu je však nutno vykládat „ústavně konformním způsobem.“ Není-li taková interpretace možná a dojde-li soud k závěru, že by tedy daný předpis mohl být v rozporu se zákonem, není oprávněn tento soulad samostatně posoudit, ale předloží věc k posouzení Ústavnímu soudu.<sup>213</sup> Toliko Ústavní soud je povolán přezkoumávat ústavnost právních předpisů, když je vázán toliko ústavním pořádkem, nikoli prostým právem. Takový postup však Nejvyšší správní soud neshledal důvodným.

S odkazem na kap. 8.1, 8.6. a pojednání o úloze soudu lze konstatovat, že posláním soudu je poskytnout ochranu právům a to i v situacích, které nejsou pozitivním právem exaktně definovány. V takových případech, kdy neexistuje konkrétní zákonné vodítko je soud s ohledem na zásadu *denegatio iustitiae* povinen tyto normy na základě interpretace „dotvořit.“ Zároveň však s respektem k ústavním hodnotám ústavnímu pořádku a též s respektem k zásadě dělby moci. Soud tedy není v žádném případě zákonodárce a musí se vždy pohybovat *secundum et intra legem* interpretovaného právního předpisu. Jistou výjimku „potvrzující pravidlo“ představuje v tomto směru Ústavní soud coby garant ústavnosti a negativní zákonodárce. Tuto zásadu tedy striktně řečeno Nejvyšší správní soud neprolamuje, když nemění o své vůli znění zákona, resp. jej vědomě svévolně neignoruje, když rozhodnout normu „toliko“ interpretuje. Zároveň však v důsledku změny interpretace citovaný soud nikoli dotvořil, ale spíše vytvořil novou hmotně právní normu *sui generis*, která zásadním způsobem prolamuje soukromí dotčených subjektů, a to zásadně a zejm. paušálně. Nepřekvapivě je tato změna interpretace ve svém důsledku dvojsečná, když na jednu stranu Nejvyšší správní soud změnou interpretace dovoluje poskytnout legitimně požadovatelných informací, to ale již zřejmě v nelegitimní šíři. Svým paušálním přístupem ohledně výkladu a testu proporcionality tedy Nejvyšší správní soud § 8b InfZ rovněž posouvá do nejistoty ohledně zkoumání jeho ústavní konformity.

---

<sup>212</sup> Čl. 95 odst. 1 Ústavy.

<sup>213</sup> Čl. 95 odst. 2 Ústavy.

## 10.5. Nároky na legislativu a problematika účastenství dle InfZ

Jak již bylo uvedeno v kap. 3.3, není na libovůli zákonodárce, jakým způsobem upraví kontradiktorní základní lidská práva a svobody. Ten je vázán základními ústavními hodnotami a to zejména ve vztahu k těm základním lidským právům a svobodám, kde je myslitelné toliko jejich „ústavně imanentní“ omezení. Je též zřejmé, že v situacích, kdy aplikací práva může dojít k ingerenci do práva jiných osob, nemohou být tyto osoby ponechány zcela bez právní ochrany. Zároveň je žádoucí, aby právní úprava byla dostatečně srozumitelná, a tedy předvídatelná.<sup>214</sup>

InfZ jako takový žádným způsobem neupravuje postavení osob, stěžejí tedy takovýmto kritériím v současné podobě dostojí. Důvodem k tomuto ze soudobého pohledu nekoncepčního přístupu zákonodárce, je původní vyvíjející se koncept InfZ, jehož dílčí nedostatky jsou následně překlenovány judikaturními závěry. V tomto směru je nezbytné blíže analyzovat vztah InfZ coby obecného právního předpisu upravujícího právo na informace a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“).

Materii vztahu uvedených předpisů lze rozdělit do dvou základních problematických okruhů, resp. tuto materii lze nazírat ze dvou hledisek. SŘ nepochybně představuje obecný právní předpis veřejné správy, který má obecně subsidiární charakter. Jeho instituty se použijí na veškerá správní řízení, pakliže zvláštní zákon nestanoví jinak.<sup>215</sup> InfZ má rovněž charakter obecného právního předpisu ohledně přístupu k informacím. Tento právní předpis tedy dává neurčitému okruhu osob - žadatelům o informace, možnost dobrat se dílčích informací, kterých by jinak nemohli dosáhnout, neboť by nesplňovali požadavky zvláštních zákonů. InfZ tak představuje obecnou alternativní cestu k realizaci základního lidského práva - práva na informace.

V první řadě je tedy nutno zkoumat do jaké míry jaké instituty SŘ lze v rámci postupů dle InfZ uplatnit. Dále je nutno zkoumat opačný směr, tedy jakým způsobem, a pokud vůbec InfZ dopadá na aplikaci SŘ. Vztah obou citovaných předpisů coby svou podstatou legi generali tak nebude možné řešit v obecné rovině, ale spíše v rovině vztahu konkrétních ustanovení. Ostatně právní řád není tvořen právními předpisy jako takovými, nýbrž právními

---

<sup>214</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09 či nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 3403/11.

<sup>215</sup> § 1 odst. 2 SŘ.

normami, jakožto základními úhelnými kameny každého právního řádu, byť i zcela rozdílného charakteru. Proto je též možné, aby jeden právní předpis v sobě kombinoval jak normy veřejného, tak soukromého práva.<sup>216</sup>

Klíčovým ustanovením upravujícím vztah obou zmíněných ustanovení je § 20 odst. 4 InfZ. Tato zvláštní norma tak vylučuje obecnou subsidiární úlohu SŘ<sup>217</sup> a jeho roli tak ve vztahu k InfZ významně limituje. Z dané normy lze seznat, že formální přísnost InfZ je odstupňována v závislosti na tom, v jaké fázi se vyřizování žádosti o informace právě poskytuje. Primární fáze poskytování informací je v zásadě velmi neformální. Stanovení specifických podmínek, náležitostí žádosti, lhůt apod., je zcela v dikci InfZ a jediným zásadním kritériem fáze poskytování informací je, zda a se žadateli požadovaných informací dostane či nikoli. Prolomení této zásady však nastane, pakliže předmětem žádosti o informace jsou statky týkající se osobnostního práva obchodního tajemství apod., pak je nutno do daného procesu zapojit dotčené subjekty, viz níže. Tento procesní postup je však dovozen až závěry judikatury.

Ustanovení § 20 odst. 4 písm. c) InfZ uvádí, že ve stížnostním řízení se při počítání lhůt, doručování a nákladů řízení využijí ustanovení SŘ. Dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178 SŘ. Zcela v závěru citovaného ustanovení se uvádí, že v ostatním se SŘ nepoužije.<sup>218</sup> Je tedy zřejmé, že formulace § 20 odst. 4 InfZ je značně kazuistická a taxativně vypočítává jednotlivé instituty SŘ, kterých je možno v daném případě aplikovat. Aplikace jiných institutů InfZ se tak jeví jako vyloučená. Komentářová literatura k InfZ např. v souvislosti s výše vymezeným výčtem aplikovatelných institutů SŘ vylučuje použití § 12 SŘ (postoupení pro nepřislusnost) apod.<sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1074/2012.

<sup>217</sup> § 1 odst. 2 SŘ.

<sup>218</sup> Důvodová zpráva k novele č. 61/2006 - k vládnímu návrhu zákona, 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. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: 4. volební období, 2002-2006. Sněmovní tisk 991/0, část č.1/4.[online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=991&CT1=0>.

<sup>219</sup> FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-807-2018-680, s. 736.

Problematikou dosahu aplikace základních institutů správního řádu, resp. základních zásad SŘ na InfZ se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, a to např. v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ans 5/2010 a rovněž tak v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 As 90/2008-70, jejichž závěry nebyly doposud překonány, resp. byly dále potvrzeny rozsudku ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014 - 50. V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dovedl, že Povinný subjekt ... „*v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů musí v řízení o žádosti umožnit hájit jejich práva. Při každém poskytování informací by měl nejprve ověřit, zda neexistují osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny na svých právech... Pokud takové osoby budou existovat, vyrozumí je povinný subjekt o podané žádosti a případně i uvažovaném způsobu rozhodnutí o ní.*“

Na tomto místě lze tedy konstatovat, že aplikační praxe korigovaná aktivním přístupem judikatury Nejvyššího správního soudu obohacuje spektrum institutů SŘ, kterých nikoli lze, nýbrž kterých je de facto nutno při postupu dle InfZ použít. V opačném případě by tak došlo k porušení práv dotčené osoby a předmětné rozhodnutí by bylo zatíženo závažnou vadou. Dochází tak k faktickému rozšíření InfZ o mnohé další instituty, jdoucí nad rámec předvídaný tímto právním předpisem. Nutnost aplikace těchto institutů je pak dovozována ze základních zásad správní činnosti, které se obligatorně použijí bez dalšího na veškeré správní procesy.

Jak již bylo uvedeno v kap. 3., zákonodárce není zcela volný ve svém přístupu k základním lidským právům a svobodám, a to zejm. ve vztahu k těm vybraným lidským právům, kde je myslitelné toliko jejich „ústavně imanentní“ omezení. V případech, kdy může dojít k ingerenci do těchto základních, resp. kvalifikovaných ústavních hodnot, je povinností státu zajistit jedinci potřebnou garanci těchto práv. Je též základním předpokladem legislativní práce zákonodárce, aby jím přijímaná právní úprava byla dostatečně srozumitelná, a tedy předvídatelná.

Z koncepce InfZ, jakož i dynamického vývoje judikatury, která se namnoze obracela od jednoho pólu posléze k protipólu možné interpretace, je zcela zřejmé, že těchto kvalit InfZ nedosahoval, žel ani v současné době nedosahuje. Tyto nedostatky, když zásadním je právě nedostatek jakéhokoli zapojení dotčených osob, jsou však, nehledě na přesvědčivost argumentace, relativně účinně hojeny opětovně dovozením v InfZ neobsažených ustanovení ohledně účastenství ve smyslu SŘ. Takovýto stav připomínající s jistou dávkou obraznosti provizorní lokální opravu vozovek po zimním období je však zjevně nežádoucí



a do budoucna nepochybně vyžaduje značnou novelizaci a pozitivní zachycení zmíněných nedostatků.

## 10.6. Nerovnost zaměstnanců

Dalším z argumentů, které se jeví jako relevantní námitka proti zveřejňování platů o „příjemcích veřejných prostředků“, je problematika rovnosti před zákonem, konkrétně rovnosti zaměstnanců. V tomto smyslu lze tedy namítnout, že základní ústavní dokumenty nikterak nerozlišují mezi zaměstnanci veřejné a soukromé sféry. V případě, kdy nastupuje nový zaměstnanec do veřejné správy, podepisuje rovněž souhlas se zpracováním osobních údajů pro pracovní účely, resp. proto, aby zaměstnavatel mohl dostát zákonným povinnostem (byť zde poněkud nadbytečně). Tento zaměstnanec by tak mohl toliko těžko předpokládat, že tak zásadní informace, jako výše jeho platu, by mohla být předmětem veřejné diskuse, aniž by s tím de facto mohl něco učinit. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), již však jistou diferenciaci ve způsobu odměňování zaměstnanců v tomto smyslu rozeznává, když právě v případě zaměstnanců veřejné správy je jejich plat dán v zásadě vždy na bázi příslušného nařízení vlády dle příslušného „tarifu.“<sup>220</sup> U zaměstnanců v soukromé sféře, je naopak mzda určena v zásadě na základě smlouvy (eventuálně vnitřních předpisů).<sup>221</sup> Již zákoník práce tak naznačuje odlišný přístup určení mzdy, resp. platu zaměstnanců. Na druhou stranu tentýž předpis klade důraz na rovné zacházení se zaměstnanci. Problematika zásahu do soukromí s výjimkou vedení osobního spisu, tím méně zveřejnění platu však v tomto předpise není zvlášť upravena.

Ustanovení § 8b InfZ tak v daném případě může rovněž představovat zásah do zásady rovného zacházení se zaměstnanci. Na druhou stranu zásada rovnosti rovněž není a nemůže být absolutní<sup>222</sup> a vnímání veřejné známosti platu je jistě věcí kulturního zázemí té či oné společnosti. V tuzemských podmínkách (oproti např. skandinávským zemím) je však povaha platu pojímána, alespoň zaměstnanci, nikoliv tedy Nejvyšším správním soudem, jako ryze soukromá.

Jako zásadní problém se tak opětovně vyjevuje předvídatelnost právní úpravy. Pokud by zaměstnanci veřejné správy vstupovali do pracovního poměru s vědomím, že jejich plat

---

<sup>220</sup> § 122, § 123 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>221</sup> § 113 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>222</sup> KNAPP, V. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice, 129 s. ISBN 80-717-9028-1, str. 65.

je věcí veřejnou, čemuž však do jisté míry přisvědčuje způsob jeho určení (na bázi příslušných nařízení, tzv. „tabulek“), nebyl by zde výrazný prostor pro polemiku s Nejvyšším správním soudem. Tato situace však dána není a naopak Nejvyšší správní soud de facto posunem právní interpretace o své vůli kreuje právní normu, jež de facto plošně umožňuje zveřejnění platů ve veřejné správě, tím však do značné míry zavdává další polemice ve vztahu k ústavnosti takového postupu (zejm. ve vztahu k problematice dělby moci), a to zejm. kvůli paušálnímu přístupu Nejvyššího správního soudu a právní.<sup>223</sup>

Nejvyšší správní soud tak dovozeno do důsledku navozuje stav, kdy téměř každý zaměstnanec veřejné správy je vnímán jako někdo, na kom ulpívá podezření, že plýtvá, eventuálně je na něho plýtváno, veřejnými prostředky. Tohoto zaměstnance je nad to, dle výkladu Nejvyššího správního soudu, možné zásadně omezit na jeho soukromí, a tím i základních lidských právech, a to v zásadě preventivně aniž by bylo nezbytné prokázat alespoň náznak důvodnosti takového omezení. V tomto smyslu lze pouze podotknout, že preventivní omezení práva na soukromí není možné, a to ani u osob podezřelých ze závažné trestné činnosti (odhlédneme-li od praktik tajných služeb apod.).<sup>224</sup> Tím méně vhodné se zdá takový závěr ve vztahu k tak široce pojímaní kategorii subjektů – příjemců veřejných prostředků.

## 11. Komparace

IFG obsahuje obdobně jako InfZ speciální úpravu ochrany osobnosti,<sup>225</sup> resp. problematiky poskytování informací o úředních osobách (i zde je nutno upozornit na vědomý přístup německého zákonodárce při užití jednoznačné terminologie oproti vágní kategorii „příjemců veřejných prostředků,“ kterou zvolil český zákonodárce). IFG tedy rovněž jistým způsobem reguluje vzájemná kontradiktorní práva a to značně konkrétně. Ustanovení § 5 odst. 1 IFG stanoví, že osobní informace se poskytnou toliko tehdy, jestliže převáží zájem na jejich poskytnutí nebo dotčená osoba s poskytnutím souhlasí. V případě citlivých osobních údajů musí být souhlas písemný.

---

<sup>223</sup> A to např. s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl ÚS 24/10, odst. 45 a násl.

<sup>224</sup> A to např. s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl ÚS 24/10, odst. 45 a násl.

<sup>225</sup> Komentář k § 5 odst. 2 IFG, právní informační systém Beck online [online]. [cit. 2015-09-12]. Dostupné z: [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOKInfoMedien\\_8/IFG/cont/BeckOKInfoMedien.IFG.p1.htm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOKInfoMedien_8/IFG/cont/BeckOKInfoMedien.IFG.p1.htm).

Z hlediska komparativního je podstatné, že při posuzování kontradiktorních zájmů je prolomena zásada neodůvodňování žádostí a žadatel je nucen svou žádost řádně odůvodnit. I kdyby však žádost byla řádně odůvodněna, německý zákonodárce dále v § 5 odst. 2 a 3 IFG klade jednoznačná vodítka, v jakých případech má právo na informace jednoznačně převážit a naopak. Právo na informace tak nepřevažuje u žádostí, jejichž předmětem je informace obsažená v podkladech, pokud tyto souvisejí s výkonem služebního vztahu třetí (dotčené) osoby. Zejména právo na informace nepřeváží ohledně osobních záznamů, služebního či úředního tajemství. Právo na informace naopak zpravidla převáží u informací v rozsahu jméno, příjmení, titul a kontakt na úřední osobu (IFG hovoří přímo o znalcích a osobách v obdobném postavení). Komentář k danému zákonu dále podává, že informace o platu úředních osob se považují za informace týkající se služebního vztahu, a tedy se neposkytují.<sup>226</sup> Žadatel se však i přesto na základě § 5 odst. 4 IFG může dovědět informace o zařazení úřední osoby a je s to si dle příslušné „tabulky odměn“ ve veřejné správě jednotlivých spolkových zemí, resp. spolkového státu, plat konkrétní úřední osoby dohledat. Takto dohledaná informace však nikdy není zcela konkrétní, pokud samozřejmě dotčená úřední osoba k poskytnutí takové informace nesvolí. Pokud tomu tak není a dotčená osoba nesouhlasí, žadatel se konkrétní informace nedoví. Přesto však je jeho právu na informace, alespoň v pojetí německého právního řádu, učiněno zadost, byť mu informace není podána přímo ve své ryzí podobě, a je nutné vynaložit další úsilí k jejímu doplnění. Ani jednomu právu tak není zcela vyhověno, zároveň však ani jedno právo též není zcela popřeno. Tento stav tak umožňuje vzájemnou kohabitaci či homeostázu obou protichůdných práv ve smyslu zásady „praktische Konkordanz“.<sup>227</sup> Tento pojem lze přeložit jako praktické sesouladnění kontradiktorních ústavních hodnot, které přepokládá, že každou z dotčených ústavních hodnot bude možné účinně vykonávat. Naopak není přijatelné, aby jedna z hodnot byla ve prospěch

---

<sup>226</sup> MECKLENBURG, W. PÖPPELMANN, B. H. Informationsfreiheitsgesetz: Gesetztexte, Kommentierungen, Fallbeispiele, Erläuterungen. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007. 223 s., str. 84 [cit. 2015-09-01]. ISBN 39-358-1922-6. Dostupné z: [https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG\\_Kommentar\\_09-11-10.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG_Kommentar_09-11-10.pdf).

<sup>227</sup> ... „wo Kollisionen zwischen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern entstehen...sind diese Verfassungsgüter einander so zuzuordnen, dass beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen, es darf nicht eines einseitig auf Kosten des anderen durchgesetzt werden.“ in DEGENHART, Ch., Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht mit Bezügen zum Europarecht, 25. Vyd. C-F- Müller, 2009, 370 s. ISBN 978-3-8114-9709-2, str. 9.

druhé jednostranně potlačena. Žádná z takovýchto ústavních hodnot nepoživá prima facie jakékoli přednosti a vždy je nutné zohlednit konkrétní okolnosti.<sup>228</sup>

V ustanovení § 5 odst. 2 a 3 IFG spolkový zákonodárce autoritativně, shůry, v abstraktní rovině řeší dílčí případy vyrovnání kontradiktorních práv. Byť se žadatel nedobere přesných informací o platu úřední osoby, vždy se může učinit přibližný odhad a de facto tak bylo lze dovodit, že i takováto úprava by byla s to zajistit reflexi individuálního případu.

Poskytování tzv. „tabulkových platů, tarifů a tříd,“ jak je tomu v SRN, je jistě podnětným variantním řešením dané problematiky. V tomto směru je tedy nasnadě aplikace nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě či č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců. Poskytnutím obecné informace o pracovním zařazení a odpracovaných letech zaměstnance by bylo možno s odkazem na předmětné „tabulky“ učinit žádost právu na informace a zároveň zachovat podstatu soukromí zaměstnanců veřejného sektoru. Tomuto konceptu by odpovídal i požadavek minimalizace zásahu do základních lidských práv. Takovéto řešení ostatně popírá další z výchozích tezí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu projevených v rozsudku č. j. 8 As 52/2012-62, totiž, že buďto bude právu na informace učiněno zadost, nebo bude zcela anulováno. Naopak tedy obecným principem při vyrovnání jednotlivých protichůdných základních lidských práv musí být jejich co nejširší vzájemná koexistence, viz kap. 3.3.

Je tedy patrné, že IFG vychází ze značně odlišné koncepce oproti InfZ. Zejména co se týče přístupu k ochraně soukromí a zejména co se týče nutnosti odůvodnění žádosti o takové informace. IFG tak de facto nepřezkoumává toliko jednostranně zájem na právu na informace spolu se zásadou transparentnosti veřejné správy (veřejného sektoru), coby abstraktní zájem na právu na informace. IFG dále vyžaduje odůvodnění, resp. dovození konkrétního zájmu konkrétního žadatele na poskytnutí požadované informace.<sup>229</sup> Ustanovení § 7 odst. 1 IFG tak v dílčím případě popírá obecnou konstrukci nepodmíněného přístupu k informacím v působnosti veřejného sektoru. Citované ustanovení je tedy zásadní výjimkou,

---

<sup>228</sup> Obdobně též viz Usnesení německého Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1975, sp. zn. 1BvR 63/68, odst. 103 [online]. [cit. 2016-03-03]. Dostupné z: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv041029.html>.

<sup>229</sup> MECKLENBURG, W. PÖPPELMANN, B. H. Informationsfreiheitsgesetz: Gesetztexte, Kommentierungen, Fallbeispiele, Erläuterungen. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007. 223 s., str. 80 [online]. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007 [cit. 2016-04-09]. ISBN 39-358-1922-6. Dostupné z: [https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG\\_Kommentar\\_09-11-10.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG_Kommentar_09-11-10.pdf).

jejíž odůvodněnost je spatřována v potřebě komplexního posouzení a osvědčení práva, resp. zájmu konkrétního žadatele. Takovéto komplexní posouzení následně vede k vyvážení kontradiktorních práv.<sup>230</sup> IFG tak v případech dotčení práv třetích osob, s nimiž na rozdíl od InfZ již od svého prvopočátku explicitně počítá, umožňuje efektivní reflexi konkrétních okolností daného případu.

Právní úprava poskytování informací v působnosti veřejného sektoru, které se dotýkají práv třetích osob, v pojetí IFG svou koncepcí umožňuje efektivní reflexi konkrétních okolností daného případu a rovněž garantuje dotčeným osobám alespoň minimální procesní záruky obrany jejich práv. Takováto právní úprava řešení dotčení práv třetích osob by i v podmínkách ČR mohla pomoci eliminovat případy některých typicky kverulantských podání. Z hlediska zkoumané problematiky a zejm. ve vztahu k ústavní rovině a dotčení práva na soukromí „příjemců veřejných prostředků“ je nutno upozornit na zcela odlišný přístup „spolkového“ zákonodárce, který tuto materii zcela vědomě a relativně efektivně upravuje, když reflektuje obecné požadavky doktríny a judikturních závěru ohledně vyváženosti jednotlivých kontradiktorních práv („praktische Konkordanz,“ viz výše). I z hlediska komparativní studie se tak jeví závěr ohledně problematiky příjemců veřejných prostředků, že jde spíše o aktivistický přístup moci soudní, než o skutečný a vědomý záměr zákonodárce, jako důvodný.

## 12. Dílčí závěry a hodnocení k části C

Je faktem, že InfZ v platném znění nepodává jednoznačnou odpověď na otázku, zda lze poskytnout informace o platu a odměnách zaměstnanců veřejné správy. Tomu nasvědčuje i kolísavý přístup Nejvyššího správního soudu k dané problematice nastíněný v části druhé vývoj judikatury, který by jinak nebyl možný. Není též sporu o nedostatku legislativní úpravy příjemců veřejných prostředků, z hlediska neurčitosti tohoto pojmu, nedostatku úvah o vyvážení kontrárních práv, způsobu přijetí, nedostatku řešení intertemporálních otázek, ochrany práv dotčených osob, reflexe zásady audiatur et altera pars apod. Jestliže již však tato otázka zveřejnitelnosti platů příjemců veřejných prostředků byla nastolena, je nutné

---

<sup>230</sup> MECKLENBURG, W. PÖPPELMANN, B. H. Informationsfreiheitsgesetz: Gesetztexte, Kommentierungen, Fallbeispiele, Erläuterungen. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007. 223 s, str. 80[online]. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007 [cit. 2016-04-09]. ISBN 39-358-1922-6. Dostupné z: [https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG\\_Kommentar\\_09-11-10.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/IFG_Kommentar_09-11-10.pdf).

ji uspokojivým způsobem zodpovědět a poskytnout tedy ochranu právu, ať již tomu či onomu. Po celou dobu vývoje předmětné judikatury nebyla zpochybněna možnost položení ani zodpovězení dotazu na platy zaměstnanců veřejného sektoru (za soudobého výkladu tzv. „příjemců veřejných prostředků“). Poskytnutí takové informace bylo původně provedeno způsobem, který nemá odraz ve znění InfZ, tedy provedením testu proporcionality.

Tomuto obecnému titulu poskytnutí informací Nejvyšší správní soud mínil zásadně učinit přítrž, když po sedmi letech existence § 8b InfZ dovodil, a to diametrálně odlišně od svých původních závěrů, že tento test provedl zcela účelově, vědomě a dostatečně zákonodárce. Takovýto závěr však nemá solidní reálnou oporu, jak rozebráno výše.

Na druhou stranu dle judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, platí, že“ ... „*je nutno ustálenou judikaturu soudů a v ní obsaženou interpretaci považovat za zákon v materiálním smyslu a za součást příslušné právní normy.*“<sup>231</sup> Dále je nutné opětovně uvést, že není až tak podstatné, co mínil zákonodárce učinit, avšak to jak svou vůli projevil v právním předpisu. Pak lze konstatovat, že pojem příjemce veřejných prostředků je širší než pojem příjemce dotace, ať již to byl záměr či nikoli. Ohledně fakticity existence poměrně široké kategorie příjemců veřejných prostředků v § 8b InfZ tedy nelze pochybovat. Vědomí zákonodárce o tom, co v daném případě normoval, pak není zcela zásadní otázkou, jde spíše o fakticitu a výsledek jeho jednání. Jako zásadní se tak jeví otázka ústavně konformní interpretace zkoumaného ustanovení.

Interpretace záměru historického zákonodárce tak, jak je provedena Nejvyšším správním soudem, je v podstatě logická, avšak přesto tendenční. Vzhledem k nerefektování historických souvislostí, zejm. neúspěšného návrhu 9/0, avšak i smyslu a účelu zákona o finanční kontrole a zároveň díky nedostatku zbla odůvodnění ve vztahu k přijetí § 8b InfZ prostřednictvím novely 61/2006 Sb., se nabídl poměrně široký prostor pro prozatím konečnou interpretaci rozhodného ustanovení. Názorový přerod Nejvyššího správního soudu v kombinaci s přehlížením výše uvedených argumentů a rovněž argumentace předsedy Nejvyššího správního soudu (citován níže) však svědčí o tom, že při posuzování dané materie Nejvyšší správní soud neprováděl interpretaci § 8b InfZ v obecné rovině, zejména pokud odmítl provést test proporcionality, spíše vědomě sledoval konkrétní cíl - dosažení široké „zveřejnitelnosti“ platů představitelů veřejné správy.

---

<sup>231</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07, odst. 79.

Nejvyšší správní soud tedy posunem právní interpretace zavdal vzniku zcela nové kategorii hmotného práva – § 8b InfZ - kategorii příjemců veřejných prostředků, která by bez jeho přispění zjevně nebyla možná. Tato norma sui generis zásadním způsobem prolamuje soukromí dotčených subjektů a to zásadně a zejména paušálně (při soudobém výkladu). Právě proto, že tato norma svému vzniku vděčí spíše interpretačnímu výkladu nežli přímému, vědomému a zejm. tedy uváženému postupu a záměru zákonodárce, vykazuje též značnou nevyváženost a absentují v ní jakékoli záruky zneužití práva, jakož i právní ochrany dotčených osob. Předvídatelnost zkoumané právní normy je ostatně rovněž problematická. V případě současného výkladu problematiky příjemců veřejných prostředků provedeného Nejvyšším správním soudem jde tedy o velmi hraniční přístup. Citovaný soud se aktivně chápe své role interpreta práva, když posunem interpretace dotváří právo v takové intenzitě, že lze spíše hovořit o vytváření hmotně právní nomy svého druhu. Tím však již dochází k zásahu, pokud ne k prolomení, do zásady dělby moci v demokratickém právním řádu. Míře neurčitosti ze své podstaty neurčitého právního pojmu, resp. právního novotvaru „příjemce veřejných prostředků,“ již byla věnována pozornost výše. Tato problematika je pak rovněž sama o sobě námětem, který zásadní měrou koliduje se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti práva, když tento novotvar otevřeně vybízí právní praxi k tomu, aby obsah tohoto pojmu byl dále modifikován měrou zákonodárcem těžko předvídanou.

Nejvyššímu správnímu soud jistě nelze vyčíst, pokud vyslyšel materiální poptávku veřejnosti a umožnil tak rovněž v kontextu nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, Pl. ÚS 2/10, průchod právu na informace a to na základě explicitního znění zákona a nikoli alternativní metody testu proporcionality. Do účinnosti novely 61/2006 Sb. totiž naopak bylo možné hovořit o nedostatku InfZ v tom smyslu, že de facto poskytování informací o platech explicitně neumožňoval. Zásadní výtku Nejvyššímu správnímu soudu tedy nelze udělit za to, že umožňuje ústavně právní interpretaci InfZ, nýbrž proto, že při svých úvahách a rozhodnutích postupoval spíše tendenčně se zřejmým cílem a dle svého přesvědčení o demokratické společnosti, to však za cenu formalistického výkladu. Takto nově přijatý výklad však naopak zcela limituje právo na soukromí i tam, kde to není nezbytné, viz např. výrok předsedy Nejvyššího správního soudu: *„Ono to vždycky vyvolává velkou debatu, protože my nejsme nastaveni na úplně transparentní veřejný život, na transparentní používání veřejných prostředků, přesto, že tohle by mělo být a je vlastně nějak, tak nějak zakódováno, nebo zakotveno v celé podstatě demokracie a demokratického rozhodování, transparentnost k těm procesům patří. A proto z toho vlastně vznikly soudní spory, kde na jedné straně byla,*

*bylo právo na informace, ústavní právo, základní politické právo, na druhé straně právo na soukromí, také základní právo a poměrování těchto práv jistě není jednoduché a není možné dát nějaký univerzální recept o přednosti toho, nebo onoho práva.*<sup>232</sup>

Zásadním nedostatkem dané úpravy je tedy zejména absence jakékoliv nota bene kvalifikované diskuse, argumentace a uvážení důsledků, jakož i garance ochrany dotčených práv a předvídatelnost právní úpravy. Pokud bychom jako archetyp § 8b InfZ akceptovali neúspěšný senátní návrh 9/0, pak již jistá relevantní diskuse ohledně ochrany soukromí proběhla, tato však ve svém důsledku znamenala zavržení tehdy navrhované legislativní úpravy InfZ. Přijetí § 8b InfZ, resp. současný výklad je tak nepochybně nutné vnímat optikou transparentnosti, a to zejména v otázkách vynakládání veřejných prostředků. Tato zásada je však užívána jako jakési univerzální až „metafyzické“ heslo bez konkrétního obsahu. Jako vhodnější by tak bylo vyjít z kritéria veřejného zájmu. I tento termín je značně vágní a neurčitý, jeho dovození je podmíněno reflexí skutkových individuálních okolností. Zásadním problémem je, že zkoumání tohoto zájmu je dle pojetí Nejvyššího správního soudu de facto limitováno.

V závěrečném posouzení validity argumentace Nejvyššího správního soudu je zapotřebí upozornit na porušení základních principů lidských práv zakotvených nejen v Listině, ale i mezinárodních pramenech práva. Nejvyšší správní soud pak v zásadě vědomě prolomuje zásadu rovnosti takovýchto práv, jakož i zásadu nepřípustnosti svévolného zasahování do těchto práv. Soukromí zaměstnanců veřejného sektoru je tak oproti právu na informace prolomeno s paušální argumentací potřeby veřejné kontroly a transparentnosti. Preferenci práva na informace rovněž nelze v daném případě (konfliktu s jiným základním lidským právem) akceptovat.

Závěrečné hodnocení přístupu Nejvyššího správního soudu v materii příjemců veřejných prostředků lze tedy nazírat jak z hlediska jeho přínosů, tak negativ. Soudobá a zřejmě i zatímní interpretace zkoumané kategorie je tak zásadně dvojsečná, když na jednu stranu Nejvyšší správní soud změnou interpretace dovoluje poskytnout legitimně požadovatelných informací, to se však děje již zřejmě v nelegitimní šíři a příliš paušálně. Poskytování informací o soukromí dotčených subjektů je tak za soudobého výkladu

---

<sup>232</sup> Český rozhlas: *Jak to vidí Josef Baxa* [online]. [cit. 2015-10-14]. Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/dvojka/jaktovidi/zprava/1416259>.



provedeno paušálně, tím je však rovněž dána nejistota ohledně ústavní konformity § 8b odst. 2 InfZ. Lze tedy uzavřít, že závěr Nejvyššího správního soudu přes jeho značný přínos je rovněž zatížen přílišnou paušalizací, která opětovně nepřináší dlouhodobě uspokojivé a přesvědčivé řešení dané problematiky.

### **13. Konstruktivní řešení**

Jak již bylo uvedeno, je nesporné, že zveřejnění jakýchkoli informací o příjemcích veřejných prostředků je zásahem do soukromí. Je však rovněž záhodno umožnit průchod právu na informace, kontradiktorní práva je však nutno odpovídajícím způsobem vyvážit. Nejvyšší správní soud v důsledku nedostatečné legislativní úpravy dané problematiky zvolil de facto nouzové řešení, aby umožnil průchod právu na informace. K tomu se jako vhodné řešení jevil a jeví § 8b InfZ umožňující prolomení ochrany osobních údajů, a tedy i soukromí. Nejvyšší správní soud interpretoval faktické konání zákonodárce a faktické znění zákona, avšak zcela formalisticky. Omezení práva na soukromí, tak v daném případě vzniklo spíše vyvíjející se interpretací zákona, která je však nepřiměřeně paušální a neumožňuje reflexi konkrétního případu. Bylo by nanejvýš vhodné, aby zákonodárce napravil tento deficit odpovídající právní úpravou a zejména tuto úpravu podrobil relevantní diskusi. Pak by § 8b InfZ měl být explikován v tom smyslu, že se jedná o nenárokové částky a poskytování informací o odměnách a platech ve veřejné sféře by mělo být provedeno systematicky odpovídajícím způsobem, tedy jako výluka ve smyslu ochrany z důvěrnosti majetkových poměrů ve smyslu § 10 InfZ.

Je zřejmé, že vhodným řešením by bylo maximální využití příslušných tabulkových zařazení, resp. příslušných nařízení vlády, kdy poskytnutí informací by de facto proběhlo prostým odkazem na příslušné tabulkové položky. Žadateli by se tak poskytla relativně určitá informace, ze které by si již mohl učinit představu o vynakládání veřejných prostředků. Je však zřejmé, že v českých podmínkách je situace poněkud komplikovaná zejm. § 131 ZP, tedy osobním ohodnocením zaměstnance, kdy tato položka může významně modifikovat tabulkově stanovený plat.

Přesto by tato pohyblivá složka odvislá od efektivity a erudice, a tedy individuálních vlastností zaměstnance, mohla požívat větší míry ochrany. Její zveřejnění by tak mohlo být bez dalšího odůvodněno např. v případě vedoucích pracovníků. V případě jiných pochybností o vynakládání veřejných prostředků by pak měly/mohly být sdělovány

i konkrétní odměny a jiné požitky, resp. příjmy veřejných prostředků, již u všech zaměstnanců veřejného sektoru. Poskytování takto konkrétních informací by mohlo být dále podmíněno prokázáním veřejného zájmu, osvědčením podezření ohledně nehospodárnosti vynakládání veřejných prostředků apod. Tím by zřejmě ve zcela dílčím případě mohl být nově zaveden požadavek odůvodnění žádosti, jako je tomu v IFG nebo by se tímto veřejným zájmem a jeho existencí musel ex offio povinný subjekt zabývat, pak by však nepochybně byl nucen provádět právě test proporcionality ad hoc.

Na takové úpravě by se musela shodnout široká politická reprezentace, ale takový proces by byl s největší pravděpodobností neprůchodný. Jako optimální řešení se tak jeví dovození existence konkurujících si ustanovení v rámci InfZ, a tedy využití § 8b InfZ, to však s důrazem na jeho ústavně konformní interpretaci. Předpokladem takové interpretace je pak opětovné přivolení aplikace testu proporcionality, který by při vědomí nedokonalosti současné právní úpravy InfZ, alespoň částečně mohl garantovat ústavní konformitu a komplexnost takového řešení, vždy by však umožnil individuální posouzení věci. Je zároveň zřejmé, že právě reflexe individuálních okolností dané věci je tím nejzásadnějším nedostatkem soudobého přístupu Nejvyššího správního soudu k problematice platů ve veřejném sektoru.

## **14. Predikce**

Je nepochybné, že otázka poskytování jakýchkoli finančních prostředků, které mají veřejnoprávní původ, je vždy do jisté míry zatížena právě tímto prismatem tedy původem takovýchto finančních prostředků. Výjimkou v tomto směru jistě nemohou být ani platy ve veřejné sféře. Zájem ne veřejné kontrole je zde tedy zřejmý a v demokratické společnosti je jistě i žádoucí a potřebný. Na druhou stranu zásadní dosah takovéto kontroly v konkrétním případě (komplexní informace o příjmech) a její obecná a nepodmíněná dostupnost bez jakéhokoli odůvodnění se zdá být až excesivní.

Jak se v předkládané práci podává, vývoj náhledu nejvyšších soudních instancí prošel v daném směru zásadním a nutno zdůraznit převratným vývojem. Tento vývoj však do současné doby nelze považovat za uzavřený. Přestože na poli obecného (správního) soudnictví byl již zformován pevný a ustálený právní názor na zkoumanou problematiku. Tato bez pochyby dosahuje intenzity dotčení ochrany soukromí, coby základního lidského práva.

Zásadní neznámou jak je naznačováno, je právě náhled Ústavního soudu, coby strážce těch nejvyšších demokratických hodnot, na danou problematiku. Právní názory Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu se již vícekrát ve vztahu problematice práva na informace střetly. Příkladem lze tedy upozornit na Nález ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. PL ÚS 2/10 (jehož argumentace je zásadním inspirativním zdrojem předkládané rigorózní práce), jímž byl zrušen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 8 As 50/2008-75. Ústavní soud v daném případě přisvědčil argumentaci stěžovatele, který dovozoval neústavnost tehdejší dikce ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) InfZ, a to pro její nepodmíněnou dikcí. Tato v žádném případě neumožňovala průchod práva na informace (o trestních rozsudcích). Nejvyšší správní soud v daném případě vycházel z doslovné dikce zákona, ve kterém nenalezl prostor pro uvážení. Ústavní soud tedy daný předpis zrušil s odkazem na notoriu rovnosti základních lidských práv s tím, že takovéto řešení kolize práv je neslučitelné se zásadami demokratického právního státu, pročež bylo napadené ustanovení InfZ zrušeno, resp. změněno.

Pomyslným indikátorem dalšího vývoje by mohl být jeden z posledních nálezů Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16. Zatímco výše uvedené střety a nálezy Ústavního soudu překlenovaly právní názor Nejvyššího správního soudu založený na lpění na formálním výkladu pozitivního práva, v tomto případě jde o hlubší a teoretický spor o výklad neurčitého právního pojmu, jakož i důraz na ochranu soukromí a právní jistoty. V daném případě byla řešena povaha společnost ČEZ, a.s., jako povinného subjektu, resp. jako veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ. Stěžovatel, tedy citovaná společnost, měla velmi nelehkou úlohu přesvědčit Ústavní soud o tom, že jí tento statut nelze přiřknout. K této problematice již existovala rovněž relativně ustálená judikatura či judikturní vodítka, podávaná Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009, který vychází z Nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. Přesto, že je zřejmé, že v daném případě převaha znaků definujících veřejnou instituci ve smyslu uvedené judikatury je dána, Ústavní soud ji v daném konkrétním případě neshledal. Důvodem takového závěru byl důraz na soukromoprávní společnosti ČEZ, mimo jiné s odkazem na její podřízení se zákonu č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů. Neméně zásadní a kritická argumentace pak zaznívala směrem k neurčitosti a nejisté interpretaci pojmu veřejné instituce. V daném sporu vyjádřili ve prospěch stěžovatele svá právní stanoviska s výše naznačenou argumentací rovněž uznávané osobnosti ústavního práva, mj. prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. či prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

## Závěr

Při hodnocení dopadu aplikace InfZ, a to nejen ve vztahu k soukromí, lze příhodně odkázat na původní rozpravy na půdě obou komor zákonodárského sboru, kde je opakovaně konstatováno, že předmětný zákon představuje nekoncepční a bezprecedentní zásah, jehož důsledky, zejm. ve vztahu k ostatním předpisům, nejsou uspokojivě dořešeny. Po šestnácti letech od účinnosti InfZ nelze než v obdobném duchu uvést, že daná právní úprava nadále přináší nové interpretační obtíže, avšak i další aplikační možnosti, jež se vyjevují s postupně se rozvíjející interpretací a zobecňováním dílčích závěrů judikatury. InfZ je právním předpisem *sui generis*, realizujícím politická práva jednotlivce, který se stává stále efektivnějším nástrojem s konstantně se rozšiřujícím polem působnosti. Zároveň platí, že daný právní předpis je zásadní měrou dotvářen a v jistých případech až vytvářen prostřednictvím judikatury Nejvyššího správního, resp. Ústavního soudu. Neustále se stupňující efektivita InfZ, zejména její dosah do práv třetích osob však zcela jednoznačně překonává původní koncepci zákona, která se tak stává poměrně nevyhovující, nedostačující (zejm. co se týče garance práv dotčených osob). InfZ je tak vedle svých dvaceti paragrafovaných ustanovení doplňován závěry judikatury a zároveň rozšiřován v kontextu zásad správního řádu dalšími tomuto předpisu cizími instrumenty. Značně proměnlivý dosah a neostře nastavení působnosti InfZ či jeho dílčích ustanovení tak činí zejm. pro povinné subjekty aplikaci tohoto zákona poměrně náročnou disciplínou. Příslušná úřední osoba tedy musí mít poměrně široký právní rozhled s důrazem na vyhledávání relevantní judikatury a odborných stanovisek. Tím jsou rovněž umocněny nároky na personální zabezpečení správního aparátu a právní služby při poskytnutí informací. Tyto nároky lze jistě akceptovat v případě povinných subjektů, které mají k dispozici odpovídající personální a technické zázemí. Na druhou stranu v případě obcí I. typu, resp. v případě široké škály potenciálních povinných subjektů (knihoven, divadel, spolků apod.), je zřejmé, že aplikace InfZ může činit a činí těmto subjektům zásadní obtíže. Tím spíše je na místě zachovat prozatím koncepci InfZ coby *lex imperfecta*, a to zejména ve vztahu k dodržování zákonných lhůt pro vyřízení žádosti o informace, které se v dílčích případech, zejm. pak při konfliktu rovnocenných ústavních hodnot při nutném zapojení dotčených subjektů, jeví jako zcela nedostatečné, a to i z komparativního hlediska. Ve vztahu ke konkrétním zkoumaným problematikám, tedy prve k povaze práva na informace coby základního lidského práva, lze dovést, že právě tato povaha je zásadně akcentována napříč soudní soustavou. Tento argument tak zavdává převaze práva, resp. nároku

na informace v působnosti veřejného sektoru v případě dílčího konfliktu s prostým právem. V takových případech tedy povětšinou převládá právo na informace, a to i při existenci dílčích pochybností. Římskoprávní zásadu „v pochybnostech ve prospěch obviněného“ bychom tak pro tuto situaci mohli příhodně modifikovat do znění „in dubio pro informatio.“ Tam, kde dochází k jistému napětí mezi ústavními hodnotami stejného charakteru, typicky základními lidskými právy ve své ryzí podobě, však nemůže být takovéto paušální řešení obecně a bez dalšího akceptováno. Naopak v případě konfliktu základních lidských práv musí být ad hoc uváženo, kterému právu dát přiměřeně přednost a které naopak v daném případě, přiměřeně a nikoli nezbytně zcela, potlačit.

K problematice výkladu § 8b InfZ, resp. kategorie „příjemců veřejných prostředků,“ lze konstatovat, že tato materie představuje ideální příklad kolize rovných ústavních hodnot, který nemůže být v obecné rovině řešen paušálním pravidlem, bez reflexe konkrétních okolností. Tato problematika rovněž představuje zřejmý příklad nedostatečné práce zákonodárce a následně aktivního dotváření až vytváření práva mocí soudní, které reflektuje materiální poptávku společnosti, soudobá politická témata a obecné představy o chodu demokratické společnosti. Výklad Nejvyššího správního soudu v dané věci je značně paušální a necitlivý, když přijaté řešení, zejména jeho precedenční důsledky, jsou postaveny na značně formalistickém výkladu v zásadě negujícím reflexi konkrétního skutkového stavu. Tento důsledek je v právním státě značně problematický až nežádoucí, a nelze tak hovořit o ústavně konformním a obecně akceptovatelném závěru dosavadního výkladu dané problematiky.

Z hlediska obecného hodnocení InfZ je nadevší pochybnost, že InfZ plní svůj základní účel a je k dispozici každému, kdo jeví zájem o informace ve veřejném sektoru, ať již z jakýchkoli pohnutek. Daný předpis je tak v tomto směru nutno hodnotit veskrze kladně. Ve vztahu ke zkoumaným kategoriím kontradiktorních práv lze zaznamenat zásadní posun od původního znění InfZ, přes novelu 61/2006 Sb., až po soudobý výklad kategorie příjemců veřejných prostředků přijatý Nejvyšším správním soudem. Tento posun znamená stále vyšší míru možnosti zásahu do soukromí subjektů od povinného subjektu odlišných, byť s tímto vzájemně právně provázaných. Vztah práva na informace oproti právu na ochranu soukromí příjemců veřejných prostředků je tak v soudobém výkladovém pojetí značně nevyvážený. O to intenzivněji se pak projevuje potřeba alespoň dílčí novelizace InfZ selhávajícího při poskytování ochrany dotčeným osobám, alternativně bude nutné revidovat výklad § 8b InfZ.

Zcela závěrem předkládané rigorózní práce je nutné doplnit, že v době relativně krátké před uzavřením rukopisu byl vynesena nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017,

sp. zn. IV. ÚS 1378/16, kterým byl podroben revizi právní názor Nejvyššího správního soudu projevený v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62. Ústavní soud se ve svém nálezu neztotožnil se závěry Nejvyššího správního soudu, když uzavřel, že poskytnutím informací o platech a odměnách zaměstnanců Statutárního města Zlín došlo k zásahu, resp. bylo porušeno právo stěžovatelů na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života. Principiálním východiskem pro závěr Ústavního soudu byla zejména zásadní rovnost základních lidských práv a potřeba zkoumat jejich konflikt v každém individuálním případě. Ústavní soud dospěl rovněž k závěru, že § 8b InfZ je ústavně konformním ustanovením, neboť jeho znění je dostatečně obecného rázu a umožňuje reflexi konkrétního případu. Ústavní soud tak nepřisvědčil mj. argumentaci Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že test proporcionality není nutné provádět v každém jednotlivém případě, neboť jej provedl de facto již samotný zákonodárce. Test proporcionality se tak opět stává či stane integrální součástí posuzování žádostí o informace, jejichž předmětem bude dotaz na platy příjemců veřejných prostředků. Závěry Ústavního soudu budou jistě stěžovatelé uvedení ve výše citovaném nálezu a drtivá většina „příjemců veřejných prostředků“ s povděkem kvitovat, zastánci spolku Právo ve veřejném zájmu, z. s. pak jistě právě naopak. Podstatné však je, že řešení a náhled Ústavního soudu vystihuje jádro problému a to potřebu vyvážit jednotlivá kontradiktorní lidská práva s ohledem na individuální okolnosti. Tím je de facto za daného legislativního stavu dáno jediné praktické a ústavně konformní řešení předmětné problematiky.

Vzhledem k době vynesení nálezu Ústavního soudu ve vztahu k uzavření rukopisu nejsou již právní závěry tohoto soudu podrobeny důkladné analýze, resp. nejsou přímou součástí předkládané práce, pročez předmětný nálezn není rovněž citován v seznamu použitých pramenů. I přes tuto skutečnost, lze konstatovat, že předkládaná práce vystihuje klíčové momenty, resp. argumenty, které jsou rozhodující pro danou problematiku a se kterými se v odůvodnění posledně citovaného nálezu zabíral rovněž Ústavní soud.

Nález ústavního soudu tak opět rozčeřil již relativně klidné vody právního výkladu problematiky § 8b InfZ, resp. dílčí otázky ochrany soukromí zaměstnanců veřejného sektoru. I po bez mála 20 letech od přijetí InfZ a více než 11 letech od účinnosti novely 61/2006 Sb. a přijetí § 8b InfZ se tak daná problematika osvědčila jako stále živé téma hodné dalšího zkoumání.

## Seznam zkratk

BezBegrBVG - Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre

ČR - Česká republika

EU - Evropská unie

GG - Grundgesetz

IFG - Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes

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

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

Kap. - kapitola

Listina - Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení

Listiny základních lidských práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

SRN - Spolková republika Německo

SŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Ústava - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

VwVfG - Verwaltungsverfahrensgesetz

ZOOÚ - zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

## **Seznam použitých zdrojů**

### **Zákony a jiné právní předpisy:**

#### **Právní předpisy ČR**

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR

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

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

Zákon č. 168/1999, o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě

Nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců

#### **Právní prameny mezinárodní**

Charta Organizace spojených národů

Všeobecná deklarace lidských práv



Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a mezinárodní pakt o hospodářských sociálních a kulturních právech

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí - Aarhuská úmluva

Evropská úmluva č. 108/1981, o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat

### **Zákony jiných zemí**

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Bezügebegrenzungsgesetz

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes

### **Právní prameny EU**

Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, o financování společné zemědělské politiky ze dne 21. června 2005

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie

Listina základních práv EU

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru

### **Právní informační systémy:**

Právní informační systém Beck-online, česká a německá varianta

Právní informační systém ASPI

Právní informační systém CODEXIS

### **Judikatura:**

#### **Judikatura ČR**

##### **Ústavní soud**

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09  
Nález Ústavního soudu ze dne 2. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 32/94  
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07  
Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10  
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 3403/11  
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14  
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10  
Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06  
Nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2003, sp. zn. ČR III. ÚS 156/02  
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 8. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/1997  
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 353/04  
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. IV. ÚS 4/94  
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 191/05  
Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96  
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 1995, sp. zn. II. ÚS 109/94

### **Nejvyšší správní soud**

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012 – 23  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 -62  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 As 53/2007 – 85  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 – 67  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011-200  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007 – 64  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. 5 As 28/2007-89  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, č. j. 1 As 29/2009 – 59  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 09. 2010, č. j. 4 As 23/2010 – 61  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 As 5/2007 – 85  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 5 As 3/2006 - 70  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 8 As 50/2008-75  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, č. j. 9 As 34/2008-68  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ans 5/2010 – 172

### **Soudy nižších stupňů**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 10. 2013, č. j. 52 A 76/2014-97

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1074/2012

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004, č. j. 5 Ca 80/2003 – 26

### **Judikatura Soudního dvora Evropské unie**

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 7. 1964, ve věci C 6/64

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09

### **Judikatura ostatní**

Nález Spolkového Ústavního soudu SRN - BVerfGE ze dne 29. 5. 1974, sp. zn. 2 BvL 52/71

Nález Spolkového Ústavního soudu SRN - BVerfGE, ze dne 17. 12. 1975, sp. zn. 1BvR 63/68

Nález Spolkového ústavního soudu SRN - BVerfGE, ze dne 15. 12. 1983, sp. zn. BVerfGE 65, 1 (Volkszählungsurteil)

### **Literatura**

ALDEBERT, J, DELOUCHE, F (ed.). Dějiny Evropy. Vyd. 2., dopl. a rozš. Praha: Argo, 2001. Evropské učebnice, 355 s. ISBN 80-720-3317-4

BARTOŇ, M. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Praha: Leges, 2010, 384 s. ISBN 978-80-87212-42-4

ČAPEK, J. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: [komentář s judikaturou]. Praha: Linde, 2010., 896 s. ISBN 978-80-7201-789-8

DEGENHART, Ch., Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht mit Bezügen zum Europarecht, 25. Vyd. C-F- Müller, 2009, 370 s. ISBN 978-3-8114-9709-2

FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2012, 1032 s. ISBN 978-80-7201-868-0

FUREK, A. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. 1264 s. ISBN 978-80-7400-273-1

KLÍMA, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, 2003, 311 s. ISBN 80-86395-78-2

KNAPP, V. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice, 129 s. ISBN 80-717-9028-1

MALÝ, K., Dějiny českého a československého práva do roku 1945, 3. přepracované vydání, Linde, Praha, 2005, 680 s. ISBN 80-7201-433-1

MATES, P. Ochrana soukromí ve správním právu. 2., aktualiz. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006, 320 s., ISBN 80-720-1589-3.

MATOUŠKOVÁ, M. HEJLÍK, L. Osobní údaje a jejich ochrana v praxi, ASPI, 2003, 415 s. ISBN 978-80-904248-7-6

MECKLENBURG, W. PÖPPELMANN, B. H. Informationsfreiheitsgesetz: Gesetztexte, Kommentierungen, Fallbeispiele, Erläuterungen. Bonn: Dt. Journalisten-Verband, 2007. 223 s., ISBN 39-358-1922-6

ŠVESTKA, J. SPÁČIL, J. ŠKÁROVÁ Marta. HULMÁK M. a kol. Občanský zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře. 2528 s. ISBN 978-80-7400-108-6

### **Odborné články**

MATES, Pavel. Právo na informace a ochrana osobních údajů. Právní rádce. *Economia*, 2011  
NONNEMAN, František. Právní úprava ochrany osobnosti v novém občanském zákoníku a její vztah k ochraně osobních údajů, Právní rádce. Praha, 2012

TELEC, I. Svolení, nebo zákonné licence v právu osobnostním, Právní rozhledy 24/2007

HANUŠ, L. K míře závaznosti soudní judikatury, Právní rozhledy 16/2007

### **Elektronické zdroje:**

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. Sněmovní tisk 9/0, 4. volební období, 2002-2006, sněmovní tisk 16/0, 3. volební období, 1998 – 2002, sněmovní tisk 991/1, 4. období, 2002 – 2006, sněmovní tisk 9, 4. volební období 2002-2006, sněmovní tisk č. 408/0, 6. volební období, 2010 – 2013. Dostupné z: <http://www.psp.cz/>

Senát Parlamentu ČR [online]. Senátní tisk 1998/5, první funkční období 1996-1998. Dostupné z: <http://senat.cz/>

Vláda ČR [online]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/>

Nejvyšší správní soud [online]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/>

Ministerstvo vnitra ČR: Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv. [online]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

EUR-lex: Přístup k právu evropské unie [online]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>

Deutscher Bundestag Entwurf [online]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/>

Rechnungshof [online]. Dostupné z: <http://www.rechnungshof.gv.at/>

Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z: <http://www.prf.cuni.cz/>

Magna Charta Libertatum [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.bsswebsite.me.uk/History/MagnaCarta/magnacarta-1225.htm>

Habeas Corpus act 1679, [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

[https://drive.google.com/file/d/0B21\\_coIgIYu2OVhIUmlpU2dKd2s/edit?pli=1](https://drive.google.com/file/d/0B21_coIgIYu2OVhIUmlpU2dKd2s/edit?pli=1)

Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/files/Methodika.pdf>.

Aktuálně.cz: Mynář tají majetkové přiznání. Úřad řeší, jestli ho odevzdal. [online]. [cit. 2016-04-09]. Dostupné z:

<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/mynar-taji-majetkove-priznani-urad-resi-jestli-ho-odevzdal/r~30d0d67231fc11e586d30025900fea04/?redirected=1515099189>

Patria.cz [online]. [cit. 2016-02-07]. Dostupné z:

<https://www.patria.cz/pravo/3021388/novy-regulacni-ramec-ochrany-osobnich-udaju-v-eu.html>

Freedominfo.org [online]. [cit. 2017-12-12]. Dostupné z:

<http://www.freedominfo.org/?p=18223>

Česká televize: Pořady A-Z [online]. [cit. 2016-02-07]. Dostupné z:

<http://www.ceskatelevize.cz/porady/1022428270-jiste-pane-ministre/dily/>

Právní prostor: Islámská právní kultura a její charakteristika [online]. [cit. 2016-02-07].

Dostupné z:

<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/islamska-pravni-kultura-a-jeji-charakteristika>

Mezinárodní organizace Rada Evropy. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.radaevropy.cz/>

Juridicum encyklopedie o právu [online]. [cit. 2015-06-23]. Dostupné z:

[https://iuridictum.pecina.cz/w/Lidsk%C3%A9\\_pr%C3%A1vo](https://iuridictum.pecina.cz/w/Lidsk%C3%A9_pr%C3%A1vo)

Výrok Thomasse Hobse, představitele teorie společenské smlouvy Internet encyclopedia of Philosophy. [online]. [cit. 2015-04-17]. Dostupné z: <http://www.iep.utm.edu/hobmoral/>

Bulletin advokacie. [online]. [cit. 2015-04-16]. Dostupné z:

<http://www.bulletin-advokacie.cz/dohoda-o-pristoupeni-eu-k-evropske-umluve-o-ochrane-lidskych-prav-a-zakladnich-svobod?browser=full>

Otevrete.cz: Web pro otevřenost veřejné správy. [online]. [cit. 2015-04-17]. Dostupné z: <http://stary.otevrete.cz/soudni-spory-a-kauzy/soudni-spory/drbohlav-vs-mhmp-praha-6-5-ca-802003-26-83.html>

Právní rádce. Praha, 2012(13-14), 505. [online]. [cit. 2016-02-05]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgipxa4s7gezv6mjul5zxi4s7guydk&tocid=nrptembrgipxa4s7gezv6mjul5zxi4s7guydk>

Slovník spisovného jazyka českého [online]. [cit. 2016-03-24]. Dostupné z: <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=informace&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>

Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z:

<https://www.uoou.cz/files/Methodika.pdf>

Otevrete.cz [online]. [cit. 2015-06-22]. Dostupné z: <http://old.otevrete.cz/forum/viewtopic.php?t=3613>

Český rozhlas: Jak to vidí Josef Baxa [online]. [cit. 2015-10-14]. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/dvojka/jaktovidi/\\_zprava/1416259](http://www.rozhlas.cz/dvojka/jaktovidi/_zprava/1416259)

Otevřete.cz. Diskuse o otevřenosti veřejné správy. [online]. [cit. 2015-07-07]. Dostupné z: <http://forum.otevrete.cz/viewtopic.php?p=4757&sid=20c40b0d9ce6963a994d84d70dff6278>

BRÄUTIGAM, Thomas. Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich: Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts [online]. Helsinki, 2008 [cit. 2016-04-23]. Dostupné z: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18335/rechtsve.pdf?sequence=2>

### **Ostatní zdroje:**

Porada - „kulatý stůl,“ na půdě Kanceláře veřejné ochránčyně práv dne 22. 10. 2015

Čtvrtletní porady se zástupci krajských úřadů na půdě Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, a zde zmiňované úvahy JUDr. A. Furka.

## **Konflikt práva na informace a ochrany soukromí - Abstrakt**

Předkládaná rigorózní práce se zaměřuje na potenciální konflikt a vzájemnou interakci práva na informace a ochrany soukromí dotčených osob při aplikaci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. V přístupu a argumentaci autora se kloubí pozice úřední osoby povinného subjektu, jakož i nadřízeného (odvolacího) orgánu, a to díky jeho působení na pozici právníka Odboru legislativy a vnitřních věcí Krajského úřadu Jihočeského kraje.

Není pochyb o tom, že právo na informace je nezbytností každé moderní společnosti, resp. moderního státu. Právo na informace poskytuje každé osobě, nikoli jen občanovi, efektivní nástroj, kterým se může dobrat obecných informací širokého spektra v působnosti veřejného sektoru. Tento nástroj je v současné době velmi účinný a zajišťuje spolu s jinými instrumenty vyšší míru transparentnosti veřejného sektoru. Stinnou stránkou tohoto nástroje je negativní dopad na dotčené osoby, které mohou být dotčeny na svých právech, zejm. právu na soukromí. Tento dopad je zvláště patrný ve vztahu k problematice příjemců veřejných prostředků.

Rigorózní práce je členěna do tří částí. Teoretický výklad úvodní části je věnován především lidskoprávním aspektům dané problematiky. Tento výklad a jeho závěry lze zobecnit v tom smyslu, že žádné lidské právo nemůže a priori být zcela limitováno a případné limity nemohou být obecně platné. Konkrétní okolnosti dané životní situace musí být vždy reflektovány a kontradiktorní práva musí být vzájemně vyvážena. Druhá část této práce pojednává o úloze soudů, sjednocování judikatury a rovněž o relevantní judikatuře ve vztahu k jednomu ze zásadních konfliktů práva na informace a ochrany soukromí – problematice tzv. „příjemců veřejných prostředků.“ Ve třetí části je prováděna kritika výchozích tezí soudobého právního názoru Nejvyššího správního soudu ve vztahu k dané problematice spolu s konstruktivním návrhem řešení a predikcí dalšího možného vývoje. Komparativní studie zahraniční právní úpravy je provedena v první, jakož i třetí části této práce. Zásadní myšlenka této práce vyznívá v tom smyslu, že žádné lidské právo nemůže být a priori zcela limitováno a konkrétní okolnosti případu musejí být vždy zohledněny.

### **Klíčová slova**

Konflikt práv, právo na informace, právo na soukromí.

## **Conflict of right to information and privacy - Abstract**

The presented rigorous thesis concerns with the potential conflict and mutual interaction of both mentioned basic human rights based on the application of The Freedom of Information Act. The Author gained experience in this branch thanks to his work as a lawyer in the department of legislation and internal affairs of South Bohemian Regional Authority. The argumentation in this thesis combines both the point of view of the public servant of a public authority as well as the appeal authority.

There is no doubt that the right to information is a necessity for any modern society or rather modern state. Right to information provides any person, not only the citizens, a great instrument to gain a general information of a wide scale hold by the public sector. This instrument is currently very efficient and ensures among other instruments a greater transparency of the public sector. The dark side of this right is the negative influence for the affected persons, those may be restricted in their rights, especially the right to privacy. This affection is especially significant in the issue of the public means recipients.

The presented thesis is divided into three parts. The theoretical treatise, which is performed in the first part, could be summarized in the sense that not a single piece of human rights may be a priori absolutely limited, the limitation cannot be generalized. The particular situation is always to be reflected and therefore contradictory rights ought to be always well balanced. The second part deals with the role of courts, unification of judicature as well as with the decisive judicature in the issue of public means recipients. The final part is based on the critics and polemics of the contemporary judicature of the highest administrative court. Law comparison and prediction of this matter is as well contained in the last part of this rigorous thesis. The crucial idea of the presented thesis is that not a single piece of human rights may be a priori absolutely limited, and every single life situation ought to be reflected with respect to the concrete circumstances.

### **Keywords**

Conflict of rights, right to information, right to privacy.