

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

**OMEZENÍ PRÁVA NA INFORMACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Petra Svatošová**

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.

**Plzeň, 2016**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a zdrojů informací.

V Plzni, 1. března 2016.

.....

## **Poděkování**

Děkuji vedoucímu této diplomové práce panu JUDr. et PhDr. Jan Malastovi, Ph.D. za neocenitelné rady při zpracování diplomové práce a za poskytnuté konzultace.

# Obsah

Úvod.....	1
1 Právo na informace a jeho omezení- obecná charakteristika .....	3
1.1 Informace .....	4
1.1.1 Předběžná informace.....	5
1.2 Osobní a věcný rozsah práva na informace .....	6
2 Svobodný přístup k informacím.....	8
3 Princip publicity veřejné správy jako základní princip práva na informace.....	9
4 Mezinárodní úprava práva na informace .....	10
4.1 Nejdůležitější mezinárodní právní akty upravující právo na informace .....	10
4.2 Další významné mezinárodní dokumenty.....	12
5 Právo na informace v českém právním řádu .....	14
5.1 Právo na informace jako ústavněprávní institut.....	15
5.2 Zákonná úprava práva na informace- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.....	16
5.2.1 Povinné subjekty.....	18
5.2.1.1 Státní orgány .....	18
5.2.1.2 Územní samosprávné celky .....	19
5.2.1.3 Veřejné instituce a další dělení .....	20
5.2.1.4 Zveřejnění informace povinným subjektem .....	22
5.2.2 Žadatel .....	23
5.2.2.1 Zveřejnění informace na žádost.....	23
5.2.3 Způsoby vyřízení žádosti .....	26
5.2.4 Obrana žadatele proti povinnému subjektu.....	30
5.2.4.1 Odvolání.....	30
5.2.4.2 Stížnost.....	32
5.2.5 Výroční zpráva.....	34
5.2.6 Institut mlčenlivosti .....	38
6 Omezení práva na informace.....	40
6.1 Princip diskrétnosti a další principy jako základní principy omezení práva na informace .....	40
6.2 Mezinárodní úprava omezení práva na informace .....	42
6.3 Ústavní zakotvení omezení práva na informace .....	42
6.4 Zákonné zakotvení omezení práva na informace.....	42
6.5 Ochrana utajovaných informací .....	44
6.6 Ochrana osobních údajů.....	46

6.6.1	Zveřejňování osobních údajů fyzických osob- podnikatelů.....	49
6.6.2	Zveřejňování osobních údajů při výkonu samosprávy.....	52
6.7	Příjemci veřejných prostředků .....	54
6.7.1	Zveřejňování platů státních zaměstnanců .....	56
6.8	Ochrana obchodního tajemství .....	59
6.9	Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů .....	62
6.10	Další omezení práva na informace.....	63
6.10.1	Fakultativní omezení práva na informace.....	63
6.10.2	Obligatoční omezení práva na informace.....	66
7	Právo nahlížení do spisu .....	71
7.1	Účastníci .....	73
7.2	Zástupci účastníků a zmocněnci .....	74
7.3	Dotčený orgán.....	76
7.4	Zamítnutí nahlédnutí do spisu.....	77
7.5	Konkurence práva nahlížení do spisu a práva na informace.....	77
8	Závěr .....	80
9	Resumé .....	84
10	Seznam zdrojů.....	85

## Úvod

Právo na informace představuje v demokratickém systému jednu z nejdůležitějších rolí. S rostoucí globalizací a přijetím Listiny základních práv a svobod s cílem zdůraznění člověka jako občana se všemi jeho základními právy a svobodami, včetně politických práv, došlo ke změně pojetí veřejné správy-od principu diskrétnosti k systému publicity veřejné správy, k němuž neodmyslitelně patří zveřejňování informací orgánů veřejné správy o své činnosti.

Právo na informace se začalo rozvíjet až od 90. let 20. století v souvislosti se změnou politické situace, přesněji řečeno s přijetím dvou hlavních zákonů- zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, které toto právo výslovně zakotvily<sup>1</sup>. Od té doby uplynulo již 18 let, ale stále není toto právo využíváno způsobem, jakým by dle mého názoru využíváno být mělo, o čemž svědčí i níže vypracovaná tabulka výročních zpráv krajů jako povinných subjektů s počtem žádostí o poskytnutí informace. Povědomí veřejnosti se prohlubuje velmi pomalu a hlavně pouze s určitými kauzami, proto jsem se o tomto právu snažila podat komplexnější obraz pro širší publikum ve spojení s nejznámější judikaturou, která „zahýbala“ nejenom právnickým rybníčkem, ale rovněž se o ni zajímala i neodborná periodika, která jsou v této práci rovněž zmíněna.

Cílem mé práce je objasnit informovanější veřejnosti, kdo může podat žádost o informace, které orgány může s touto žádostí oslovit, jak je toto právo ze zákona omezeno a co odmítnout takový povinný subjekt nesmí- k vyjasnění těchto těžko určitelných hranic v konkrétních případech omezení práva na informace pomáhá judikatura, která se zabývá i postupným rozšiřováním a vyjasňováním základních definic, jako je např. pojem povinný subjekt.

Zpracování většiny institutů omezení práva na informace obsažené v zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů s doplněním relevantní judikatury potom tvoří jádro mé práce. Rozsudky převážně Nejvyššího správního soudu obsahují buď jasný případ střetu práva na informace s instituty, které toto právo omezují, za okolností, s nimiž byla

---

<sup>1</sup> Právo na informace bylo již před účinností těchto zákonů zakotveno v čl. 19 Listiny základních práv a svobod, ale téměř se nevyžívalo.

ve značné míře obeznámena širší veřejnost nebo které zvrátily dosavadní názory na aplikaci konkrétních institutů omezení. Záměrem této práce ovšem není naprosto vyčerpat všechny instituty omezení práva na informace, které se vyskytují, ale vysvětlit ty nejzákladnější, s nimiž se může běžný občan setkat, a zpracovat postoje současné judikatury k příslušným ustanovením tak, aby měl každý přehled, o jaké informace může v rámci své žádosti požádat tak, aby mu bylo ze strany povinného subjektu vyhověno.

Závěr práce bude věnován shrnutí celé práce a některým problémům z tématu omezení práva na informace vyplývajících.

# 1 Právo na informace a jeho omezení- obecná charakteristika

V demokratickém státě je právo na informace, které lze zařadit pod právo politické, jedno z nejdůležitějších práv vůbec. Je zakotveno jak mezinárodními smlouvami, tak i v rovině ústavní- představuje tzv. materiální ohnisko ústavnosti- principy v demokratické společnosti naprosto zásadní, jejichž změna je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipustná. Na zákonné úrovni je potom právo na informace zakotveno zejména dvěma hlavními zákony- zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „ZSPI“) a zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „PIŽP“), dále např. v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích nebo zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.<sup>2</sup>

Veřejná moc by měla sloužit hlavně občanům, protože jsou to právě občané, kteří tvoří společnou vůli a vládnou prostřednictvím svých zastupitelských orgánů. V systému kontroly veřejné správy by měl mít občan přehled o jejím fungování, o tom, zda naplňuje veřejný zájem a slouží k jeho prospěchu, nikoliv naopak, jak se snažil stát mnohokrát v historii podsouvat. Za skutečného majitele informací lze tedy považovat občana, nikoliv byrokratický aparát.

Ani občan ale nemá právo na přístup ke všem informacím. Toto omezení ovšem musí být náležitě zdůvodněno, naplňovat principy a mít i zákonnou oporu.

Omezení práva na informace v sobě zahrnuje dva principy, a to princip legality- tedy v zákonném vymezení jednání, která se v souvislosti s uplatňováním informací zapovídají, a princip legitimacy, tedy představy demokratické společnosti o tom, která jednání lze ve veřejném zájmu omezit s cílem ochrany před zneužitím poskytnutí informací.<sup>3</sup> Tyto dva principy musí fungovat v souladu, musí existovat oba vedle sebe a vzájemně se doplňovat. Pouhé splnění podmínek legality nestačí- až naplněním principu legitimacy se stává omezení práva na informace akceptovatelné, tímto principem se zaručuje jakási nadčasovost právní úpravy s cílem vyloučení svévole státních orgánů, které by svoje protiústavní kroky „zastřešily“ principem legality. Tak jako princip legality nemůže existovat bez principu legitimacy, ani samotný princip legitimacy by nemohl existovat bez

---

<sup>2</sup> tyto zákony jsou v práci ovšem uvedeny okrajově, protože se zabírám zejména právem na informace dle ZSPI.

<sup>3</sup>BREJCHA, A. Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998, str. 16.



legality. Legalita je totiž velmi důležitá z hlediska právní jistoty občanů, že nemůže být jiným než zákonným způsobem zasaženo do omezení práva na informace, a tím rovněž eliminuje libovůli státních orgánů.

## 1.1 Informace

K pochopení samotného práva na informace je důležité přesné vymezení pojmu *informace*. Pokusů o jeho vymezení je samozřejmě bezpočet- uvedme si např. definici P. Matese, který bere informaci v nejobecnějším smyslu jako energetický či hmotný projev, který má smysl pro toho, kdo jej sděluje či přijímá.<sup>4</sup> Obecně se rozumí informací určité sdělení, zpráva nebo údaj o tom, co se děje, co se stalo nebo co nastane. E. Mleziva k informacím poznamenává, že nejsou předmětné- nejsou něco, ale jsou o něčem.<sup>5</sup>

Pojem *informace* je samozřejmě užíván v mnoha ustanoveních přímo v ZSPI a přesnou definici podává v jeho ust. § 3 odst. 3, které vymezuje informaci jako „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“ Toto vymezení bylo kupodivu zařazeno do ZSPI až novelou č. 61/2006 Sb., v návaznosti na transport směrnice 2003/98/ES. ZSPI neurčuje, zda může být informace zaznamenána na jednom nebo více nosičích a zároveň jeden nosič může zachytit i více informací. Zákon vychází z toho, že žadatel vymezuje svůj požadavek prostřednictvím předmětu žádosti, častější je ovšem v praxi vymezení požadavku jejím nosičem- např. požadavek kopie určité listiny, zvukového záznamu apod. To ovšem není na překážku, neboť jak judikatura, tak s konečnou platností i komentář k ZSPI konstatují, že i vymezení požadavku prostřednictvím nosiče lze považovat za platnou žádost, směřuje-li k poskytnutí veškerých informací v kopii dokumentu (záznamu) uvedených.<sup>6</sup>

Z ustanovení § 3 odst. 3 ZSPI rovněž vyplývá, že informace musí být zaznamenána- musí reálně existovat a být zachycena na libovolném hmotném nosiči. Může nastat situace, kdy informace existuje, ale nebyla zaznamenána požadovaným způsobem (např. pouze ústním předáním) či situace, kdy daná

---

<sup>4</sup> MATES, P.: *Ochrana osobních údajů*. 1. vydání. Univerzita Karlova v Praze- Nakladatelství Karolinum, 2002, str.6.

<sup>5</sup> MLEZIVA, E. *Diktatura informací*. 1. vydání. Aleš Čeněk, Plzeň, 2004, str. 17.

<sup>6</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L.. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010, str. 96.

informace neexistuje vůbec. V těchto případech je samozřejmě nereálné požadavek poskytnutí informace naplnit. Informace má reálný podklad, z čehož vyplývá, že se jedná o údaj vůči skutečnostem, které již nastaly, popř. měly nastat a trvají.

Informace lze dělit podle několika různých hledisek- jako informacemi základními se jeví P. Kolmanovi tzv. informace sociální, které odráží mezilidské vztahy ve společnosti. Takovéto informace jsou pro právo jakožto významného regulátora společenských vztahů nepostradatelné.<sup>7</sup> Dle typu lze dále dělit informace podle obsahu, a to na ekonomické, estetické, právní a další. Nejdůležitějším dělením z hlediska práva na informace je však rozdělení na informace veřejné, soukromé a utajované, dále obecné a zvláštní, primární a sekundární, zvláštní kategorii tvoří informace osobní. Některé zákony a mezinárodní smlouvy zaměňují pojem informace za zprávu, jiné přikládají informaci širší význam- jako otázku veřejného zájmu tvořící veřejnou diskuzi. Pojem informace lze také velmi dobře vymežit jejími vlastnostmi- sama informace je nehmotná, ale je neoddělitelně spjata s jejím hmotným nosičem- pokud by neexistoval, nebyla by ani možnost informaci zformovat a následně předat jinému subjektu. Po předání dalšímu subjektu se ovšem informace stává nezávislou na původním hmotném nosiči a může samostatně vstupovat do dalších vztahů bez jeho vědomí. Mezi další vlastnosti informace patří též její nevyčerpatelnost a schopnost informací se do sebe skládat, vrstvit, doplňovat, přetvářet.<sup>8</sup>

### **1.1.1 Předběžná informace**

Od pojmu informace ve smyslu ust. § 3 odst. 3 ZSPI se odlišuje zvláštní institut uvedený v ust. § 139 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“) jako předběžná informace, kterou nelze zaměňovat s obecným právem na informace, které mají účastníci řízení (viz § 36 odst. 2 SpŘ), ani za naplnění tzv. poučovací povinnosti správního orgánu o právech a povinnostech dotčených osob podle § 4 odst. 2 SpŘ. Předběžná informace je definována jako informace správního orgánu o tom, zda určitý záměr lze uskutečnit pouze za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího

---

<sup>7</sup> KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 12.

<sup>8</sup> KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 14.

úkonu a podle jakých hledisek bude správní orgán posuzovat žádost o vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu, popřípadě za jakých předpokladů lze takové žádosti vyhovět (viz § 36 odst. 2 SpŘ).<sup>9</sup> Ust. § 2 odst. 4 ZSPI dokonce přímo vylučuje poskytování informací, které se týkají dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. O předběžnou informaci lze požádat před zahájením řízení, nic však nebrání tomu, aby o ní bylo požádáno i v průběhu řízení. Předběžná informace musí splňovat náležitosti podání dle ust. § 37 SpŘ, není však žádostí dle ust. § 45 SpŘ, jelikož nezahajuje žádné řízení.<sup>10</sup>

Úprava institutu předběžné informace je ponechána zvláštním zákonům, zejména zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“), který se o předběžné informaci zmiňuje v ust. § 21 v souvislosti s poskytováním plánovací dokumentace o podmínkách využívání území a změn jeho využití, zejména na základě územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace, o podmínkách vydání regulačního plánu, územního rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů a o podmínkách vydání územního souhlasu v případech, kdy je možno jím nahradit územní rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů.

## 1.2 Osobní a věcný rozsah práva na informace

Právo na informace můžeme vymezit pomocí jeho věcného a osobního rozsahu. Osobním rozsahem se rozumí okruh subjektů, kterým toto právo přísluší-poměrně neurčitě se o něm zmiňuje výše uvedený článek 17 Listiny jako „*právo každého vyjadřovat své názory...*“. Lze tedy usuzovat, že tímto oprávněním disponuje každá fyzická osoba, která se zdržuje na území daného státu nebo je pod jeho jurisdikcí. Zákon se výslovně nezmiňuje o povinnosti dosáhnout určitého věku (nabytí svéprávnosti), lze se tedy domnívat, že osoby mohou jednat v rozsahu své rozumové a volní vyspělosti, jinak za ně musí jednat jejich zákonný zástupce.

Žadatelem ovšem nemusí být pouze fyzická osoba, ale může jí být i osoba právnická, která žádá o informaci. Právo právnické osoby požadovat informace je zakotveno např. v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který zmiňuje, že

---

<sup>9</sup>SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 148.

<sup>10</sup>JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 574.

ústavní stížnost je oprávněna podat nejenom fyzická, ale rovněž i právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) ústavního zák. č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení,... bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem<sup>11</sup>. Zvláštní postavení mají v takovém případě samotné povinné subjekty- např. územní samosprávné celky, které jsou podle zákona o ÚS oprávněny podat jak ústavní stížnost, která směřuje proti porušení práva na samosprávu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, ale rovněž jako právnická osoba podle již zmíněného čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Právo požadovat informace lze ovšem nalézt v samotných zákonech o územních samosprávných celcích, které přímo zakotvují právo obce požadovat bezplatně údaje pro výkon jejich působnosti, proto se zdá být postup podle tohoto zákona zbytečný.<sup>12</sup>

Co se týká věcného rozsahu práva na informace, jeho pozitivní vymezení taktéž vyplývá z čl. 17 Listiny- jako právo informace vyhledávat, přijímat a rozšiřovat. Právem informace vyhledávat znamená určité jednání směřující k získání dané informace, jednak prostřednictvím všeobecné povinnosti státních orgánů uveřejňovat o své činnosti určité informace, popřípadě zveřejnit danou informaci na základě žádosti žadatele. Informace se potom zveřejní buď některou ze zákonných forem podle ust. § 4a odst.2 ZSPI žadateli nebo formou hromadných sdělovacích prostředků. Negativní vymezení věcného rozsahu lze chápat jako výčet omezení, která stanoví zákon a jsou mimo jiné uvedena v ust. § 7 až § 11 ZSPI. Omezení práva na informace je rovněž zakotveno v některých mezinárodních smlouvách, např. v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, kde se v čl. 19 odst.3 uvádí, že právo na informace může podléhat určitým omezením, avšak jen takovým, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná v taxativně uvedených případech (např. respektování práv nebo pověstí jiných).<sup>13</sup> Rovněž Evropská úmluva o ochraně lidských práv obsahuje v čl. 10 odst.2, že výkon těchto svobod může podléhat omezením nebo sankcím v taxativně uvedených případech.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ust. § 72odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>12</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L.. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010, str. 93.

<sup>13</sup> Mezinárodní pakt o občanských a politických právech [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: [http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit\\_.prava\\_.pdf](http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit_.prava_.pdf).

<sup>14</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf).

## 2 Svobodný přístup k informacím

Myšlenka účasti veřejnosti na spravování věcí veřejných je rozvíjena již od 70. let 20. století, nejvíce samozřejmě po r. 1989, nicméně již za socialismu lze spatřovat určité pokusy o začlenění do konceptu veřejné správy- např. v Československém správním právu, učebnici z roku 1981, je zmínka o účasti pracujících ve veřejné správě, kteří by měli mít rozhodující vliv při řešení úkolů státní správy, přičemž by zároveň měli představovat kontrolu veřejné správy.<sup>15</sup> Pronikání této myšlenky do české správy jistě napomohl celoevropský trend uzavírání mezinárodních smluv, které zakotvily právo občana na účasti ve veřejné správě- např. tzv. Úmluva o přístupu k informacím a harmonizace vnitrostátních právních řádů s právem komunitárním- především prostřednictvím doporučení Výboru Ministrů, která lze považovat za minimální evropský standard správního práva, z nichž lze jmenovat zejména zakotvení práv občanů jako účastníků řízení, vymezení správního uvážení a jeho aplikace, odpovědnost veřejných orgánů a státu apod.<sup>16</sup>

Účast veřejnosti na kontrole veřejné správy lze realizovat následujícími způsoby:

- výkonem ústavně zaručených práv- právem na informace, právem petičním, shromažďovacím, sdružovacím, právem podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců<sup>17</sup>
- účastí veřejnosti na místní správě- např. právo volit a být volen do zastupitelstva, právo účastnit se jednání zastupitelstva, právo nahlížet do usnesení rady (blíže v obecním a krajském zřízení a zákonu o volbách do zastupitelstev)
- účastí veřejnosti v rozhodovacích procesech.<sup>18</sup>

Rozvoj skutečného demokratického státu a uznání existence politických práv občanů jsou sice hlavními předpoklady uznání účasti občana na spravování veřejných záležitostí, ale podle S. Cassese existují i některé další faktory, které tomuto společenskému posunu napomohly:

---

<sup>15</sup> LUKEŠ, Z. *Československé správní právo*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1981, str. 310.

<sup>16</sup> POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999, str. 187-9.

<sup>17</sup> čl. 17- 23 ústavní zák. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

<sup>18</sup> BARTOŇ, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, str. 317.

- postupné rozrůstání správy, kdy úředník přestává být anonymní, prodloužená ruka státu, ale jedná sám za sebe a na vlastní odpovědnost,
- nárůst poskytování množství veřejných služeb, jako je např. distribuce elektřiny, plynu, doprava,
- vzrůstající náklady na byrokratický aparát, které souvisí s rozrůstáním veřejné správy a veřejných služeb- je proto nutné zvyšovat produktivitu a efektivitu- jedním z možných měřítek produktivity může být právě spokojenost občanů,
- stírání rozdílů mezi soukromým a veřejným sektorem- hl. v přístupu k občanům (v soukromém sektoru klientům), kteří mají nárok projevit svůj názor, v souladu s heslem managementu- „putting customers first“ (zákazníci na prvním místě).<sup>19</sup> Tak jako v soukromé sféře, i v té veřejné je cílem naplnění (resp. by k tomuto cíli měla veřejná správa směřovat) doktríny veřejné správy jako služby veřejnosti.

### **3 Princip publicity veřejné správy jako základní princip práva na informace**

Právo na svobodný přístup k informacím vyplývá ze samotných principů, které fungování veřejné správy ovlivňují. Nejzákladnějšími principy je princip publicity a transparentnosti veřejné správy. Zatímco princip publicity zaručuje otevřenost veřejné správy zakotvením právního nároku občanů na poskytování informací o činnosti veřejné správy kromě těch, které jsou z poskytování informací zákonem vyloučeny, princip transparentnosti lze vymežit jako obsahovou jasnost, průhlednost činnosti veřejné správy.<sup>20</sup>

Princip tzv. aktivní publicity veřejné správy je zakotven v Listině v čl. 17 odst. 5, která stanoví, že „*státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti- podmínky a provedení upřesní zákon.*“ Zatímco v řízení před soudem je obvyklé ústní jednání, u řízení před správním orgánem tomu zpravidla tak není. Kontrolou veřejné správy občany, která je umožněna také díky principu publicity veřejné správy,

<sup>19</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 78.

<sup>20</sup> BARTÍK, V., JANEČKOVÁ, E. *Ochrana osobních údajů v aplikační praxi: vybrané otázky*. 3 vydání. Praha: Linde, 2013, str. 63.

tedy zpřístupněním informací o tom, že rozhodovací proces bude probíhat dle zákona, lze dosáhnout mimo jiné i zkvalitnění činnosti jednotlivých jednajících.<sup>21</sup>

Z tohoto výkladu lze vyvodit, že bude-li povinný subjekt jednat pod „hrozbou“ kontroly, bude spíše ve svém vlastním zájmu dodržovat zákony a daná pravidla, než kdyby nebyl kontrolován vůbec. Pro občany by mělo ideálně právo na informace představovat významný nástroj kontroly, nicméně nelze nepřipomenout jak stále přetrvávající neochotu některých povinných subjektů informace poskytnout, tak i mnohdy laxní přístup občanů k takovému právu- počet žádostí o informace je stále vcelku nízký.<sup>22</sup>

## 4 Mezinárodní úprava práva na informace

Obecně jsou pramenem práva mezinárodního mezinárodní smlouvy, jimiž je dle čl. 10 Ústavy Česká republika vázána. Ratifikované a vyhlášené smlouvy, jimiž je ČR vázána, jsou bezprostředně závazné a mají v případě rozporu se zákonem aplikační přednost (stanoví-li něco jiného mezinárodní smlouva než zákon, použije se mezinárodní smlouva).

### 4.1 Nejdůležitější mezinárodní právní akty upravující právo na informace

Po 2. světové válce jako reakce na naprosté „pošlapání“ hodnot se objevují snahy zákonným způsobem zakotvit základní práva a svobody. Již v roce 1948 byla proto Valným shromážděním OSN přijata Všeobecná deklarace lidských práv (dále jen „VDLP“). Přestože je v podstatě nezávazná, později poskytla základ jak všem dalším mezinárodním smlouvám, tak i národním katalogům lidských práv- u nás konkrétně Listině základních práv a svobod. Zúčastněné státy se ve VDLP zavázaly, že kromě jiného budou v oblasti lidských práv a základních svobod postupovat také v souladu s touto deklarací. V článku 19 VDLP se píše, že „každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu. Toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo

---

<sup>21</sup>EICHLEROVÁ, K. *Základní východiska zásady veřejnosti v oblasti výkonu veřejné moci, Správní právo*, 2000, č. 5.

<sup>22</sup> Více o počtech žádostí adresovaných některým povinným subjektům v kapitole 5.2.5 Výroční zpráva.

*vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmikoliv prostředky a bez ohledu na hranice.*<sup>23</sup>

Pro Českou republiku závaznou smlouvou, v níž je zakotveno právo na informace, je Mezinárodní pakt o občanských a lidských právech, a to konkrétně v článku 19, který stanovuje obdobně jako ve Všeobecné deklaraci lidských práv právo na svobodu projevu, které rovněž 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. Vzhledem k tomu, že užívání těchto práv s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost, může podléhat určitým omezením stanoveným zákonem a zároveň je toto omezení nutné z hlediska:

- a) respektování práv nebo pověstí jiných;
- b) ochrany národní bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky.<sup>24</sup>

Další závaznou smlouvou je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod- ta právo na informace vnímá poněkud rozdílně a pojímá ho ve dvou rovinách jako právo informace přijímat a právo informace svobodně rozšiřovat. Je zde vhodné poznamenat, že zde chybí zakotvení právo na přístup k informacím. Nicméně, jistý posun lze vnímat v přijetí protokolu č. 11, jímž byl vytvořen Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), u kterého se může bránit jednotlivec po vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků.<sup>25</sup> Rozhodnutí ESLP jsou závazná pouze pro strany sporu, ale na druhou stranu představují velice vysoký standard lidských práv a základních svobod, tudíž nelze přikládat těmto rozhodnutím pouze malou důležitost.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Všeobecná deklarace lidských práv a svobod [online]. [citováno 1. března 2016]. Dostupné na : [http://www.nssoud.cz/zakony/deklarace\\_prava.pdf](http://www.nssoud.cz/zakony/deklarace_prava.pdf)

<sup>24</sup> Mezinárodní pakt o občanských a politických právech [online]. [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: [http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit.\\_prava\\_.pdf](http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit._prava_.pdf).

<sup>25</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv [online]. [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf).

<sup>26</sup> KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 40.



## 4.2 Další významné mezinárodní dokumenty

Z dalších dokumentů, jimiž je Česká republika vázána, a zakotvují právo na informace, jsou hlavně dle Potěšila<sup>27</sup>:

- Úmluva o právech dítěte- v čl. 13 Úmluvy je zakotvena svoboda projevu dítěte, která zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu jakýmikoliv možnými způsoby. Omezení tohoto práva je možné pouze v určitých případech, a to buď k respektování práv nebo pověsti jiných nebo k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky.<sup>28</sup>
- právní akty Rady Evropy:
  - o v tzv. Principech správního práva zakotveno právo na dobrou správu, do něhož lze zařadit kromě práva na informace též princip zákonnosti, jednotného přístupu, subsidiarity, proporcionality a princip veřejné správy jak veřejné služby. Právo na dobrou správu v českém právním řádu definoval např. Sládeček jako vyjádření povinnosti orgánů veřejné správy chovat se tak, aby subjekty správně-právních vztahů měly ze správného výkonu veřejné správy výhodu,<sup>29</sup>
  - o Rezoluce R(77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů, která obsahuje mimo jiné právo podávat a vyjádřit se ke všem podkladům k rozhodnutí, z dalších potom Doporučení R(81)19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů- zakotvuje princip transparentní a otevřené veřejné správy, rovnost přístupu k informacím, kterou má každá fyzická nebo právnická osoba, jež o ně požádá, právo na informace může být omezeno pouze v těch případech, která jsou nezbytně nutná- např. pro bezpečnost státu,
  - o Doporučení R(91)10 Výboru ministrů o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů- toto doporučení se vztahuje na ochranu

---

<sup>27</sup> POTĚŠIL, L. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. Ministerstvo vnitra ČR- Publikováno 12/2008. [cit. 2016-03-01]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

<sup>28</sup> Úmluva o právech dítěte [online]. [cit. 2016-03-01]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-o-pravech-ditete.pdf>

<sup>29</sup> BARTOŇ, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. str. 313.

osobních údajů při zpracování orgány veřejné moci. Kromě toho definuje některé pojmy- zejména osobní údaje, kterými jsou jakákoli informace týkající se určeného nebo určitelného jednotlivce (subjektu údajů) a stanoví zásady pro respektování a ochranu soukromí.<sup>30</sup>

- Amsterdamská smlouva- zakotvuje právo spotřebitelů na informace, osvětu a právo sdružovat se k ochraně svých zájmů jako zájmů spotřebitelů dle čl. 129a. Čl. 255 zakotvuje právo na přístup k dokumentům některých komunitárních orgánů<sup>31</sup>- později definováno v Chartě základních práv Evropské unie jako právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady ministrů a komise na základě žádosti žadatelů některého z členských států,
- směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98/ES- stanoví např. přiměřenou lhůtu pro zodpovězení žádostí o informace, přiměřenost týkající se vybírání poplatků za poskytnutí informace, princip zveřejnění všech obecně dostupných dokumentů, které má veřejný sektor v držení a které se týkají nejen politiky, ale i soudnictví a správy a pravidla pro opakované použití informací veřejného sektoru,<sup>32</sup>
- směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES- o ochraně klimatu. Přístup k informacím o životním prostředí je zakotven v čl.17, který stanoví, že *„rozhodnutí týkající se přidělování povolenek a zprávy o emisích, které je třeba předat podle povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů a které jsou v držení příslušného orgánu, zpřístupní tento orgán veřejnosti...“*<sup>33</sup>
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech k životnímu prostředí (známá

---

<sup>30</sup>Doporučení č. r (91) 10 Výboru ministrů členským státům o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím stranám[online]. [cit. 2016-03-01]. Dostupné z:

<https://www.uoou.cz/doporuzeni-c-r-91-10-vyboru-ministru-clenskym-statum-o-sdelovani-osobnich-udaju-v-drzeni-verejnych-organu-tretim-stranam/ds-1817/archiv=0&p1=1659>

<sup>31</sup> Amsterdamská smlouva (97/C 340/01) [online] [citováno 1. března 2016]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>.

<sup>32</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES [online] [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:CS:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:CS:HTML)

<sup>33</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES [online]. [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087>.

také jako Aarhuská úmluva)<sup>34</sup>- cílem je ochrana životního prostředí a lidských práv zároveň, postavena na třech pilířích:

- 1. zpřístupnění informací o životním prostředí veřejnosti- jak poskytování informací na žádost fyzické nebo právnické osoby, tak i vlastní činnost orgánů veřejné správy. Informaci by měl povinný subjekt poskytnout bez zbytečného prodlení, tedy nejpozději do jednoho měsíce od doručení žádosti. Odmítnout žádost může povinný subjekt pouze za zákonem stanovených důvodů- a to v případě, že danými informacemi nedisponuje (to neplatí samozřejmě tehdy, kdy tyto informace by povinný subjekt mít měl), žádost je zjevně neopodstatněná nebo se týká budoucích informací, nestanoví-li zákon jinak,
- 2. aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí, zejména při rozhodování o specifických činnostech, při přípravě plánů a programu o životním prostředí, při přípravě politik a právních předpisů z oblasti životního prostředí,
- 3. zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí- jednak soudní ochrana životního prostředí jako celku, dále soudní ochrana účasti veřejnosti a přístupu k informacím.

## **5 Právo na informace v českém právním řádu**

Právo na informace je v českém právním řádu zakotveno jak v ústavněprávní rovině, tak i v zákonné. Následující podkapitoly budou věnovány zejména právu na informace jako ústavněprávnímu institutu dle čl. 17 zák. č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a zákonech č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kterému věnuji důkladnější rozbor, a zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

---

<sup>34</sup>Aarhuská úmluva [online]. [citováno 1. března 2016]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka\\_implementace\\_aarhuske\\_umluvy/\\$FILE/O MV-AU\\_pr%C5%AFvodce\\_implementac%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/$FILE/O MV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf)

## 5.1 Právo na informace jako ústavněprávní institut

Právo na informace lze charakterizovat jako ústavněprávní institut, který je zakotven v čl. 17 Listiny a opravňuje každého „*vyjadřovat své názory, ... jakož i vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*“ Toto právo je provázané s jiným ústavně garantovaným právem, a to se svobodou projevu v čl. 19 Listiny- vzájemnou provázanost lze spatřovat v praktickém uplatnění svobody projevu, zejména právem šířit informace.<sup>35</sup>

Právo na informace je mimo jiné zvláštní svojí povahou- jednak je právem jako takovým a zároveň slouží k uskutečňování práv dalších- např. práva shromažďovacího, petičního nebo k výkonu práva sdružovacího. Právo na informace je především chápáno jako právo politické, pod níž ho zařazuje i Listina. Toto politické právo slouží občanovi k jeho realizaci ve veřejném životě v daném státu a spočívá především v oprávnění veřejnou správu zveřejněním daných informací kontrolovat a částečně se i na jejím spravování podílet.

Preambule Listiny dokládá její přirozenoprávní pojetí uznávající neporušitelnost práv navazujících na všeobecně uznávané hodnoty a tradice demokratické společnosti. Toto pojetí spočívá v tom, že existují práva člověku daná a nelze je tedy přičítat státu jako jejich tvůrci. Tato práva jsou dle čl. 1 Listiny nezrušitelná, nezadatelná, nezcizitelná, nepromlčitelná- tytéž vlastnosti můžeme přičíst též ústavně garantovanému právu na informace. Jako speciální vlastnost se pak označuje samo-vykonatelnost těchto práv, ze které vyplývá, že ještě předtím, než vstoupily v platnost a účinnost ZSPI a PIŽP, veřejná správa již měla za povinnost informace o své činnosti poskytovat. Bohužel, toto ústavně garantované právo před svým zakotvením v ZSPI nevstoupilo do té doby v povědomí veřejnosti, a tak se objevovaly žádosti o poskytnutí informace velmi zřídka.<sup>36</sup>

V podstatě za jediné, ale zato průlomové usnesení Ústavního soudu před touto dobou lze považovat usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. května 1996, sp.zn. III. ÚS 28/96 ve věci ústavní stížnosti V.M. proti ministru zemědělství ČR o poskytnutí informací. Přestože v konečném důsledku byla daná informace odepřena, ÚS se jasně vymezil k právu na informace jako k subjektivnímu právu

<sup>35</sup> BREJCHA, A. *Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998, str. 13.

<sup>36</sup> KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 20.

každého občana, přičemž odmítnutí poskytnutí informace musí mít oporu v zákonem stanovených důvodech.<sup>37</sup>

V čl. 17 odst. 2 Listiny je také určeno, vůči kterým subjektům právo na informace může být uplatňováno- a to vůči státním orgánům, orgánům územní samosprávy a jiným orgánům, kterým byl svěřen výkon veřejné moci, které jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Termín „*přiměřeným způsobem*“ je třeba vysvětlovat v širším pojetí s ohledem na všechny souvislosti daného případu, charakteru poskytované informace i naléhavosti veřejného zájmu.<sup>38</sup> Z toho jednoznačně vyplývá, že je každý případ nutno posuzovat individuálně. Často se stává, že ne vždy povinný subjekt informaci hned poskytne (vyloučíme-li případy zákonného omezení práva na informace). Nemusí se jednat hned o exces z povinnosti, kde by povinný subjekt nechtěl poskytnout informaci čistě účelově, ale aplikací pojmu „*přiměřeným způsobem*“ z hlediska naléhavosti poskytnutí informace se může povinný subjekt rozhodnout, že informaci poskytne v pracovních dnech úřadu, dále v přiměřené lhůtě na to, aby si danou informaci ověřil apod. V souvislosti s tímto pojmem je také potřeba vysvětlit pojem „*poskytovat informace o své činnosti*“- vzhledem k okolnostem daného případu je někdy zapotřebí poskytnout i informace zdánlivě nad rámec- povinností Ministerstva zahraničí např. nebude pouhá informace o tom, že se uzavřela určitá mezistátní smlouva, ale také informace o politické situaci v daném státě a riziku vycestování.<sup>39</sup>

Je vhodné ještě zmínit, že právo na informace je rovněž zakotveno v čl. 35 odst. 2 Listiny jako právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Toto právo je pak na zákonné úrovni zakotveno v zákoně č. 123/1998 Sb., o životním prostředí.

## **5.2 Zákonná úprava práva na informace- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**

Na zákonné úrovni je právo na informace zakotveno hlavně v ZSPI a PIŽP. Přestože je hlavní pramenem práva na informace ZSPI, paradoxně byl

---

<sup>37</sup>Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. května 1996, sp.zn. III. ÚS 28/96.

<sup>38</sup>BREJCHA, A. *Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998, str. 21.

<sup>39</sup>BREJCHA, A. *Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998, str. 22.

schválen nejdříve druhý uvedený. PIŽP reguluje poskytování informací o životním prostředí, přičemž jak již bylo uvedeno výše, přestože není základním předpisem, vstoupil v účinnost dříve než základní předpis ZSPI. Tento předpis tak zareagoval na Aarhuskou úmluvu a Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. PIŽP je obsahově užší než ZSPI a použije se, jedná-li se o poskytnutí informace vymezené v ust. § 2a PIŽP.

Zajímavostí je, že návrh zákona (ZSPI) nepředložila vláda, nýbrž ji vypracovali někteří poslanci a senátoři- zejména poslanec O. Kužílek. D. Hendrych se vyjadřuje k ZSPI jako k zákonu „*konceptně i terminologicky složitým, ne vždy zcela jasném a pro praxi proto leckdy obtížně použitelném.*“<sup>40</sup>

ZSPI byl již několikrát novelizován, nejvýznamnější novela byla provedena zák. č. 61/2006 Sb., která se pokusila- vcelku úspěšně- odstranit sporná ustanovení. Za největší úspěch považuji zakotvení povinnosti povinného subjektu informovat žadatele o výši nákladů za poskytnuté informace, dále povinnost poskytnout informace, které subjekt sám vytvořil (nevztahuje se na informace poskytnuté od třetích osob), vymezení pojmu informace a doplnění některých institutů omezení práva na informace. Za nepříliš komplexní naopak považuji vymezení vztahu SpŘ a ZSPI řešeném v ust. § 20 odst. 4 ZSPI. Další novely provedly spíše „*kosmetické*“ úpravy až do novely č. 222/2015 Sb., která sice obsahově nezměnila nebo nezpracovala tolik ustanovení jako novela č. 61/2006 Sb., ale v návaznosti na implementaci směrnice 2013/37/EU, která mění směrnici 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, upravila poskytování informací po technické stránce. Novela č. 222/2015 Sb. upravuje povinnost poskytnout informaci ve strojově čitelném formátu, který by měl sloužit k lepšímu vyhledávání a komerčnímu využití informací<sup>41</sup>, dále v případech, kdy je to možné, poskytnout metadata, která jsou vymezena nad rámec směrnice jako „*data popisující souvislosti, obsah a strukturu zaznamenaných informací a jejich správu v průběhu času*“. Tato novela také výslovně zakotvila druhy poskytování informací- na žádost žadatele dle ust. §4a, který si může zažádat o informaci na nosiči zejména podle ust. §4a odst. 2, a

---

<sup>40</sup>HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo- Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 678.

<sup>41</sup>KORBEL, F. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím. [online]. Epravo. Publikováno 5.11. 2015 [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/efocus/novela-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-99511.html>

zveřejněním povinným subjektem dle ust. §4b, dále novela upravila podmínky poskytnutí výhradní licence dle ust. § 14a odst. 4 ZSPI.

Zákonu jistě nesvědčí přílišná strohost a zasloužil by si podstatné rozšíření, nicméně tyto chyby se snaží napravit nový komentář k zákonu, který vyšel v lednu 2016 a má přes 1200 stran a judikatura soudů, která sporné otázky řeší. V následujících podkapitolách bude ZSPI jakožto hlavnímu regulátorovi práva na informace věnován důkladnější rozbor jeho jednotlivých ustanovení.

### **5.2.1 Povinné subjekty**

Povinnými subjekty se rozumí subjekty, které mají povinnost poskytovat informace o své činnosti a vymezuje je ust. § 2 odst. 1 ZSPI jako „*státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*“ Mimo jiné se mezi povinné subjekty zařazují podle ust. § 2 odst. 2 ZSPI i ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech nebo povinnostech FO nebo PO v oblasti veřejné správy. Pod těmito subjekty si lze například představit lesní stráž. Vymezení takových osob lze nalézt v ust. § 3b zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů.

#### **5.2.1.1 Státní orgány**

Vymezení okruhu subjektů vychází z čl. 17 odst. 2 Listiny, který stanovuje, že jsou to právě státní orgány a orgány územní samosprávy, které jsou povinny poskytovat informace o své činnosti. Státními orgány se nerozumí pouze orgány moci výkonné, ale též zákonodárné i soudní. Pod zákonodárný pilíř spadají obě komory Parlamentu a jejich komise a výbory, pod soudní lze pak podřadit všechny typy soudů. Z moci výkonné pak mají informační povinnost prezident, vláda a ministerstva včetně jejich regionálních pracovišť, dále ústřední orgány státní správy, které jsou vymezeny v kompetenčním zákoně- v současné době jich je 11 a můžeme jmenovat např. Český statistický úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad vlády, Energetický regulační úřad apod. Povinnost poskytnout informace ovšem nemají pouze ústřední orgány státní správy, ale též i ostatní orgány státní správy řízené ministerstvy- např. Celní

správa ČR, Česká inspekce životního prostředí, Úřad pro zastupování ve věcech majetkových apod.

V případě zahrnutí státních orgánů Ústavou do výše uvedených tří složek moci zákonodárné, výkonné a soudní se takto povinné subjekty dají zcela nepochybně zařadit a identifikovat. U České národní banky (dále jen „ČNB“) a Nejvyššího kontrolního orgánu (dále jen „NKÚ“), které stojí stranou od těchto složek, je ovšem okamžité zařazení pod pojem státní orgán poněkud složitější- co se týká ČNB, můžeme se opřít o čl. 98 odst. 1 Ústavy- kdy je ČNB nazývána jako ústřední banka státu. Navíc jí je výslovně přiznáno dle ust. § 1 odst. 2 zák. č. 6/1993 Sb., o ČNB, ve znění pozdějších předpisů, postavení veřejnoprávní korporace. NKÚ je zase dle ust. § 2 odst. 1 zák. č. 166/1993 Sb., o NKÚ, ve znění pozdějších předpisů, definován jako nezávislý kontrolní orgán České republiky, z čehož lze opět vyvodit, že se jedná o státní orgán.

#### **5.2.1.2 Územní samosprávné celky**

Územní samosprávné celky jsou jako povinné subjekty jasně definovány v zákonech- jsou to obce a vyšší územně samosprávné celky (kraje). Obce mají informační povinnost v přenesené i samostatné působnosti. Lze konstatovat, že povinnými subjekty tedy jsou: obec nebo kraj- zastoupená zastupitelstvem, radou nebo starostou (popř. hejtmanem), obecní nebo krajský úřad, obecní policie- která sice není považována za orgán v obecním zřízení, avšak ust. § 1 zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii ve znění pozdějších předpisů ji za orgán považuje. Problém zde nastává s výbory zastupitelstva a komise rady- dle ust. § 5 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení) nejsou přímo orgány obce, ale orgány toho kterého orgánu- žadatel se proto v případě žádosti o informace týkající se činnosti výborů nebo komisí musí obrátit na zastupitelstvo nebo radu, aby mu je poskytla, nikoliv na orgány samotné. U komisí je nicméně nutno rozlišovat jednotlivé typy- a to jako poradní orgány, které jsou dle ust. § 122 obecního zřízení typické orgány rady a komise, kterým byl svěřen dle ust. § 5 odst. 3 obecního zřízení výkon přenesené působnosti- např. v oblasti přestupků, a které jsou přímo za orgány obce považovány. Městské části a městské obvody jsou rovněž povinným subjektem, přestože z ust. § 2 odst. 1 ZSPI přímo nevyplývá, že jimi jsou. Jistě jim ale nelze upřít informační povinnosti v rámci působnosti, jež jim byla svěřena. Co se týče informační povinnosti krajů, je



v podstatě shodná s tou obecní- tuto povinnost mají orgány kraje, jimiž dle ust. § 1 odst. 3 zák. č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení) jsou: zastupitelstvo, hejtman, rada, krajský úřad a zvláštní orgány, postavení výborů a komisí je také podobné- žadatel se musí se žádostí obrátit buď na zastupitelstvo nebo radu kraje.

### 5.2.1.3 Veřejné instituce a další dělení

F. Korbel<sup>42</sup> třídí povinné subjekty na subjekty jasně vymezené v zákoně (tím jsou státní orgány, orgány územně samosprávných celků a subjekty, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy) a dále na subjekty stanovené judikaturou jakožto:

- judikaturu založenou na doktrinálním výkladu veřejných institucí- vzhledem ke vzniku požadavku v době tzv. televizní krize v r. 2001 mít přístup k informacím o činnosti České televize a Českého rozhlasu byly povinné subjekty doplněny novelou č. 39/2001 Sb. o „*veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*“.<sup>43</sup> Pokud úmysl zákonodárce spočíval v podřazení dvou výše uvedených veřejnoprávních médií pod tento široký pojem, zjevně nebyl naplněn. Jak Ústavní soud později správně vyložil, jde o pojem mnohem obecnější, pod nějž lze podřadit např. i Všeobecnou zdravotní pojišťovnu<sup>44</sup> a Fond národního majetku<sup>45</sup>, přičemž v tomto nálezu Ústavní soud definoval následující znaky veřejné instituce: veřejná instituce jako instituce sloužící k veřejnému účelu, která je vytvořena státem, její orgány jsou vytvořeny státem a stát vykonává dohled nad její činností.<sup>46</sup> Tyto znaky veřejných institucí, které jsou povinny poskytovat informace, splňují veřejné ústavy, podniky, fondy a nadace. Založení a režim veřejné instituce se řídí veřejným právem, zvláště pak normami práva správního a finančního.

- judikaturu založenou na převaze veřejnoprávních znaků- Ústavní soud došel v r. 2007 k názoru, že pro rozlišení veřejných a soukromých institucí je rozhodující

---

<sup>42</sup> KORBEL, F.: *Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury*, [Právní rozhledy 20/2015, s. 695][citováno 1. března 2016]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7giyf643uojptmojv&groupIndex=2&rowIndex=0#>

<sup>43</sup> pozn.: V novele č. 61/ 2006 Sb. byly veřejné prostředky jako znak povinných subjektů vypuštěny.

<sup>44</sup> Nález ÚS z 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02.

<sup>45</sup> Činnost Fondu národního majetku byla ukončena ke dni 31.12.2005.

<sup>46</sup> Nález ÚS z 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

převaha soukromoprávních nebo veřejnoprávních znaků.<sup>47</sup> V tomto případě šlo o poskytnutí informací státního podniku Letiště Praha, který argumentoval tím, že přes to, že byl založen státem, je v podstatě svým jednáním soukromoprávní osobou. Soud to odmítl s odkazem právě na převažující znaky veřejnoprávní instituce. Toto rozhodnutí znamenalo průlom v pojetí povinných subjektů, jelikož založilo informační povinnost nejenom státním podnikům, které nemají vlastní majetek a hospodaří výhradně s majetkem státu, ale též i jiným právnickým osobám alespoň zčásti ovládanými státem, které disponují se svým majetkem a hospodaří se soukromými prostředky. Aplikací této teorie byly rovněž mezi povinné subjekty zařazeny i některé obchodní korporace- např. Dopravní podnik hlavního města Prahy.<sup>48</sup> Judikatura se rovněž začala přiklánět k názoru, že za povinný subjekt může být považována korporace, která není vlastněna zcela státem nebo je vlastněna jiným povinným subjektem- např. obcí- viz případ Teplárny České Budějovice, a.s.<sup>49</sup>

- judikaturu založenou na výkonu veřejných funkcí- založena na teorii ovládnání. Krajský soud v Brně svým rozhodnutím učinil průlom, když konstatoval, že veřejnou institucí může být i *soukromoprávní osoba*, která není vůbec ovládána jiným povinným subjektem- stalo se tak v případě společnosti CHAPS, s.r.o.<sup>50</sup>, jejímž společníkem byla fyzická osoba, ale vzhledem k tomu, že jí byla svěřena část výkonu veřejné správy uzavřením smlouvy o vedení informačního systému o jízdách řádech s Ministerstvem dopravy, soud ji zařadil mezi veřejné instituce s úplnou informační povinností- v čemž spočívá kritika F. Korbela, podle nějž by stačilo výše zmíněnou společnost zařadit podle ust. § 2 odst.2 ZSPI mezi povinné subjekty s částečnou informační povinností, tento postup je však ke škodě věci málo využíván. To vrhá do právní nejistoty pro příště všechny soukromoprávní osoby, které vykonávají i jen část veřejné správy.

- judikaturu založenou na kritériu veřejných prostředků- osoby, které samy poskytovat informace o své činnosti nemusí, ale povinný subjekt, který této osobě poskytl veřejné prostředky, o ní dle ust. § 8b odst.1 ZSPI zveřejní základní osobní údaje. Veřejné prostředky jsou legálně definovány jako veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné osobě uvedené

<sup>47</sup>Nález ÚS z 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

<sup>48</sup>Rozsudek NSS z 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011-121.

<sup>49</sup> Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012-62 a rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9 As 137/2012-52.

<sup>50</sup>Rozsudek KS v Brně ze 7. 6. 2013, č. j. 62 A 26/2012-129.

v § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole- tím se rozumí územní samosprávné celky, státní fondy apod. Dle judikatury NSS<sup>51</sup> se ovšem veřejné prostředky nevztahují pouze na faktický příspěvek státu, ale rovněž např. prominutí daně, jejího příslušenství a dalších povinných plateb soukromých osob do veřejných rozpočtů.

Speciální úvahu si zaslouží politické strany jakožto povinné subjekty. P. Kolman je sice definuje jako veřejnoprávní korporace sui genesis, ale hlavním kritériem je jejich hospodaření s veřejnými prostředky- ty politické strany, které pobírají státní příspěvek na svou činnost, jednoznačně povinnými subjekty dle ust. § 2 odst.2 ZSPI jsou a vynětím politických stran ze subjektů povinných poskytovat informace by narušilo princip transparentnosti demokratického státu.<sup>52</sup>

Otázka je, zda mezi povinné subjekty patří i neziskové organizace- O. Kužilek se celkem jasně vymezil názorem, že v tomto případě povinnými subjekty nejsou, ale P. Kolman tento problém vidí komplikovaněji- podle něho by se za povinné subjekty měly považovat ty neziskové organizace, jejichž rozpočet by byl vytvářen z nadpoloviční většiny státních prostředků.<sup>53</sup> Dle mého názoru by měly být neziskové organizace kontrolovány, často totiž pobírají od státu nezanedbatelnou částku, přestože jejich rozpočet nemusí být tvořen z nadpoloviční většiny státních prostředků. Ve výši, ve které tento příspěvek pobírají, by měly prokázat vynaložení prostředků na jasně daný účel. V opačném případě by měly být státní prostředky vráceny.

Částečnou informační povinnost dle ust. § 2 odst. 2 ZSPI v rozsahu pouze své rozhodovací činnosti mají subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy- jedná se např. o ČAK, notáře, lékaře.

#### **5.2.1.4 Zveřejnění informace povinným subjektem**

Povinný subjekt má nejenom povinnost vyřizovat žádosti o informace, ale rovněž i některé informace přímo zveřejňovat sám dle ust. § 4b ZSPI. Tyto informace jsou často zveřejňovány na úřední desce nebo pomocí dálkového přístupu. Pojem „zveřejněná informace“ je definována v ust. § 3 odst. 5 ZSPI jako „informace, která může být znovu vyhledána a získána, zejména vydaná

<sup>51</sup>Rozsudek rozšířeného senátu NSS z 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155.

<sup>52</sup> KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 72.

<sup>53</sup> KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 73.

*tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona.*“ Toto ustanovení obsahuje základní vlastnost zveřejňované informace- tedy možnost nového vyhledání na veřejně dostupném místě způsobem, aniž by musela být podána žádost o poskytnutí takové informace dle ZSPI.

## **5.2.2 Žadatel**

Žadatelem je dle ust. § 3 odst. 1 ZSPI každá fyzická nebo právnická osoba, která žádá o informaci. ZSPI nikde nestanovuje, že žadatel musí např. prokazovat určitý právní zájem ve věci, aby mu byla informace poskytnuta. Žadatel- fyzická osoba musí v žádosti uvést jméno, příjmení, datum narození, adresu trvalého pobytu nebo bydliště či adresu pro doručování, žadatel- právnická osoba název, identifikační číslo, adresu sídla nebo adresu pro doručování.<sup>54</sup> Komentář k ZSPI je názoru, že jestliže žadatel neuvede všechny svoje údaje, nezbavuje to povinnosti povinný subjekt danou žádost vyřídit- ten pak uváží, zda je možné vyřídit žádost i bez takové informace, nebo vyzve žadatele k doplnění žádosti. Problém pak může nastat v situaci, kdy žadatel podá žádost pod smyšlenou identitou- povinný subjekt ji nemůže jen tak odložit, ale má zkoumat tyto podmínky pouze pokud je to u konkrétní žádosti k vyřízení nezbytné.<sup>55</sup>

### **5.2.2.1 Zveřejnění informace na žádost**

Žádost podaná fyzickou nebo právnickou osobou musí být podána buď v písemné, ústní podobě, popřípadě i v elektronické podobě. Žádost je podána dnem doručení povinnému subjektu a obligatorní náležitosti stanoví ust. § 14 odst. 2 ZSPI- tzn. že žádost musí obsahovat informaci o tom, kdo ji podává, co je předmětem žádosti, kterému povinnému subjektu je určena, že se žadatel domáhá poskytnutí informace dle tohoto zákona.<sup>56</sup> Je nutné si uvědomit, že žádost o poskytnutí informace dle ZSPI není považována za podání ve smyslu ust. § 37 SpŘ nebo za žádost § 45 SpŘ.

---

<sup>54</sup> více k žadatelům- právnickým osobám viz kapitola 1.2 osobní a věcný rozsah práva na informace.

<sup>55</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 680.

<sup>56</sup> v případě ústně podané žádosti zákon žádnou takovou podmínku nestanoví.

Nesplňuje-li žádost výše uvedené náležitosti, nelze ji posuzovat jako žádost dle tohoto zákona. Pokud ovšem obsahuje pouze drobné nepřesnosti a z obsahu žádosti je poznat jasný úmysl žadatele (např. v případě nepřesného označení povinného subjektu- jiný odbor u krajského úřadu, ale je zřejmé, jakému povinnému subjektu směřuje), je povinností povinného subjektu nepřístupovat k žádosti zcela formálně a interpretovat žádost dle svého obsahu.

Žádost může být podána doručením prostřednictvím pošty, datovou zprávou, ústně u povinného subjektu nebo prostřednictvím sítě nebo elektronické komunikace, kterou upravuje zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Praktické problémy pak mohou nastat při situacích, zda při doručení datovou zprávou musí být žádost opatřena elektronickým podpisem- ZSPI v tomto případě mlčí, a protože ani žádost nelze podřadit pod výše uvedené ustanovení SpŘ upravující podání, které musí být obligatorně podepsáno, literatura a současná judikatura zastávají převážně názor, že podpis není povinnou náležitostí žádosti.<sup>57</sup>

Tak jako není povinností žadatele žádost vlastnoručně podepsat, povinností povinného subjektu není zhotovení protokolu z ústně podané žádosti, jako je tomu u podání dle ust. § 37 odst. 4 SpŘ (což ovšem neznamená, že tak nemusí učinit). Proti ústně podané žádosti není možné podat stížnost podle ust. § 16a ZSPI ani nelze užít ochrany před nečinností dle ust. § 80 SpŘ, ust. § 13 odst. 2 ZSPI proto obsahuje speciální úpravu, která stanoví, že žadatel může podat žádost písemně, není-li zcela nebo zčásti uspokojen. Rovněž se na ústně podanou žádost nevztahuje ust. § 14 ZSPI, které upravuje postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace.

Žádost o informaci bude považována za nejasnou a nesrozumitelnou, jestliže ji povinný subjekt není schopen dohledat nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, popř. z ní nevyplývá, vůči komu směřuje, kdo ji podává nebo vůbec jakou informaci požaduje (to však není v ZSPI výslovně uvedeno, jelikož se jedná o „esenci“ žádosti, která, pokud by chyběla, by vůbec nebyla žádostí- povinný subjekt by ji tedy nemusel odmítnout podle ZSPI, ale pouze založit)- zkrátka pokud nemá náležitosti uvedené v ust. § 14 odst. 2 ZSPI, popř. není-li elektronická žádost adresována do podatelny povinného subjektu, byla-li zřízena nebo na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu, nelze-li dohledat adresu do podatelny dle ust. § 14 odst. 3 ZSPI. Žadatel o informace by také měl

---

<sup>57</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.5.2013, č.j. 8 Ans 15/2012-34.

určitou informaci definovat a časově ohraničit- např. specifikací předmětu žádosti nebo označením požadovaných dokumentů, což usnadní práci povinnému subjektu.

Stává se, že povinné subjekty odmítnou poskytnout informace z důvodu přílišné obecnosti požadavku, nicméně by měly mít na paměti, že každou žádost je třeba posuzovat zvlášť a individuálně vzhledem k daným skutečnostem, jako určil NSS v případě rozsudku z roku 2007. Žadatelka o informace požadovala všechny zápisy ze zasedání zastupitelstva z roku 2005 v obci Smečno. NSS judikoval, že je nutné přihlížet ke skutečnostem, jakými jsou velikost obce, snadná identifikace, dohledatelnost zápisů a délka a určitost požadovaného časového úseku poskytnutí informace- v daném případě byl tento úsek jasně ohraničený, takže poskytnutí takové informace není v žádném případě spojeno s nepřiměřenými obtížemi, díky nimž by povinný subjekt mohl žádost odepřít.<sup>58</sup>

Přínejmenším sporná může být část ustanovení „*musí být zřejmé, že žadatel se domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona*“- nejsnadnější situace pro povinný subjekt nastane, jestliže žadatel v žádosti výslovně uvede, že chce, aby jeho žádost byla vyřízena v režimu ZSPI. Povinný subjekt by se ale měl držet materiálního přístupu při posuzování žádosti a nikoliv dbát na přesný formalismus, jako již bylo uvedeno výše, a proto by měl stačit např. odkaz na ustanovení v textu, popř. neúplný název apod. K posouzení žádosti lze v judikatuře vyzorovat dva přístupy: v prvním případě soudy zastávají názor, že označení žádosti podle ZSPI není vůbec podstatné a jsou pro absolutně neformální přístup, druhý stanoví nutnost podřídit výslovně žádost ZSPI.<sup>59</sup>

Pokud byla žádost odmítnuta, nic nebrání žadateli v tom, aby ji opakoval. Zatímco u pozitivních správních rozhodnutích, v nichž je možné ve věci znovu rozhodnout jen za určitých okolností- nejčastěji v případě změny poměrů, u negativních nic takového zákon nestanoví. O žádném omezení nehovoří ani ZSPI a rovněž judikatura soudů se staví k opakování žádosti (byť i obsahově stejné) pozitivně. Odlišná situace nastává tehdy, pokud se povinný subjekt domnívá, že danou informaci již poskytl, a z tohoto důvodu může poskytnutí informace

---

<sup>58</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.6.2007, č.j. 6 As 79/2006-58.

<sup>59</sup> např. rozsudek NSS ze dne 29.8.2011, č.j. 8 As 57/2011-77- žadatel nemusí přímo zmínit název zákona o svobodném přístupu k informacím, ale je nutné, aby ze žádosti bylo zřejmé, že se žadatel domáhá poskytnutí informace podle ZSPI a patrná vůle k vyřízení žádost postupem dle tohoto zákona.

odmítnout.<sup>60</sup> Tento důvod pro odepření poskytnutí informací ZSPI sice výslovně nezakotvuje, ale lze tak dovodit z jeho účelu a smyslu, přičemž se pro něj vyslovila i judikatura.<sup>61</sup>

### 5.2.3 Způsoby vyřízení žádosti

Způsoby vyřízení žádosti upravuje ust. § 14 odst. 5 ZSPI- při posouzení žádosti povinný subjekt může žádost:

- 1) odložit- byl- li žadatel vyzván k doplnění náležitostí a do 30 dnů od doručení tomuto požadavku nevyhověl. Ne každý nedostatek je ovšem důvodem k tomu, aby povinný subjekt žadatele vyzval k doplnění- povinný subjekt proto musí posoudit, zda se jedná o takový údaj, bez kterého by nebylo možno žádost vyřídit- např. při potřebě doplnění osobních údajů žadatele, u výzvy k úhradě nákladů nebo u výzvy při podezření zneužití práva na informace,
- 2) odmítnout- byl- li žadatel ve výzvě upozorněn na nesrozumitelnost podané žádosti nebo její přílišné obecnosti, a přesto do 30 dnů od doručení této výzvě nevyhověl nebo se informace nevztahuje na působnost povinného subjektu- tuto skutečnost sdělí povinný subjekt žadateli do 7 dnů ode dne doručení žádosti,
- 3) vyhovět a informaci poskytnout do 15 dnů ode dne jejího přijetí nebo doplnění. Lhůta může být prodloužena ze závažných důvodů o 10dní. Závažnými důvody jsou: vyhledání informací, které jsou obtížněji dostupné, požadavek poskytnutí většího množství informací, popř. potřeba konzultace s jinými povinnými subjekty.

Další způsoby vyřízení jsou upraveny na jiných místech ZSPI:

- 4) odkaz na zveřejněnou informaci dle ust. § 6 ZSPI- jedná se o specifický (nepřímý) způsob poskytnutí informace. Jedná se o situaci, kdy je informace již někde veřejně přístupná a povinný subjekt pouze do 7 dnů žadatele upozorní, kde může danou informaci získat- tím je myšlen zejména odkaz na internetovou stránku. Žadatel ovšem může trvat na přímém poskytnutí informace a potom mu je povinný subjekt povinen vyžádaným způsobem informace poskytnout. To neplatí u elektronické

---

<sup>60</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.7.2004, č.j. 5 A 65/2002-33.

<sup>61</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.3.2008, č.j. 3 As 13/2007-75.

žádosti, kde může povinný subjekt sdělit i přes takovou žádost odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází.

Zveřejněná informace se ovšem nemusí vyskytovat pouze na internetové stránce, ale např. ve veřejné knihovně nebo na úřední desce. Lhůta 7 dnů se pak zřejmě počítá od doručení žádosti, přestože to tak zákon vyloženě nestanoví. Ust. § 6 odst. 1 ZSPI se přitom zmiňuje o „*vyhledání a získání informací*“, přičemž vyhledání musí logicky předcházet získání informace. Zdůrazněním tohoto postupu chtěl nejspíše zákonodárce stabilizovat právo žadatele danou informaci získat, resp. možnost žadatele se s informací náležitě seznámit a uchovat ji.<sup>62</sup>

- 5) rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle ust. § 15 odst.1 ZSPI- povinný subjekt musí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti v případě i jen částečného odmítnutí, nejedná-li se o situaci, kdy se žádost odloží. Tento názor podporuje i judikatura, která v mnohých svých rozhodnutích stanovila, že nestačí pouhé neformální sdělení nebo nečinnost povinného subjektu.<sup>63</sup> Rozdíl mezi částečným nebo úplným odmítnutí žádosti je v některých případech minimální. Jedná-li se o utajované skutečnosti, je zřejmé, že budou v dokumentu anonymizovány. Jak ale postupovat v případě, že se tyto informace nebudou schopny oddělit od celku? Ve výjimečných případech lze přemýšlet o tom, že by povinný subjekt mohl žádost odmítnout- to však neplatí v případě, kdy povinný subjekt pouze usoudí, že by dokument bez utajovaných informací pozbyl smysl, a daný dokument neposkytne. Jak navíc vyplývá z názoru některých soudů, takový důvod není důvodem pro odmítnutí žádosti dle ust. § 15 ZSPI.<sup>64</sup> Důvod odmítnutí žádosti musí mít zákonný podklad dle ust. § 7 až § 11 ZSPI a rovněž musí spočívat na aplikaci testu proporcionality, která je materiální podmínkou odmítnutí. Judikatura rovněž zakotvila také tzv. faktické důvody pro odmítnutí žádosti o informace, kterými jsou:
- zřejmá neexistence informace<sup>65</sup>,
  - jedná-li se o zneužití práva na informace- zneužití práva jako takové bylo vymezeno judikaturou jako „*situace, kdy někdo vykoná své subjektivní*

---

<sup>62</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1.* vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 370.

<sup>63</sup> Rozsudek NSS č.j. 5 A 5/2002-33 (595/2005 Sb. NSS).

<sup>64</sup> Rozsudek MS v Praze č.j. 9 A 174/2010-63.

<sup>65</sup> blíže k neexistenci informace viz str. ... této práce



*právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti- takové chování, jimž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jen zdánlivě dovolené.*<sup>66</sup> Tato definice byla později rozšířena i v situaci zneužití práva na informace. Zhodnocení úmyslu žádosti jako zneužití práva na informace je samozřejmě nutné vztahovat ke konkrétním okolnostem podání a osobě žadatele. Za šikanózní jednání lze považovat např. velké množství žádostí, popř. opakovaných žádostí s velkým objemem informací s cílem „zahltit“ veřejnou správu jejich vyřizováním, neustálým podáváním stížností dle ust. § 16a ZSPI, odmítnutím uhradit oprávněné náklady dle ust. § 17 ZSPI apod. Určitým vodítkem může být i úmysl žadatele, který nespočívá v žádosti o prosté poskytnutí informace, nýbrž ve snaze někoho poškodit. Za asi největší problém považují dokazání takového úmyslu. Většina žadatelů samozřejmě ve svém projevu neodhalí důvod žádosti, a proto by při podezření na protiprávní úmysl žadatele měla veřejná správa postupovat obezřetně. Situaci, kdy povinný subjekt uložil žadateli v předchozím řízení pokutu a žadatel poté podal žádost o informaci, ještě nelze považovat za případ šikanózního jednání. Proto tam, kde existuje pochybnost o úmyslu žadatele, která nebyla prokázána, je třeba vyhodnotit situaci ve prospěch žadatele a danou informaci spíše poskytnout.<sup>67</sup> Na rozdíl od některých jiných zvláštních zákonů<sup>68</sup> ZSPI nestanovil zneužití práva na informace jako zákonný důvod pro odmítnutí žádosti, přestože ho již judikatura považuje za jeden z faktických důvodů pro odepření informace. Jistě by bylo vhodné výslovně zakotvit ochranu povinných subjektů v takových případech.

Ust. § 15 ZSPI o rozhodnutí o odmítnutí žádosti nijak nedefinuje náležitosti, jaké by mělo rozhodnutí mít. Dle ust. § 20 odst. 4a ZSPI se rozhodnutí o odmítnutí žádosti podřadí SpŘ, konkrétně ust. § 68 SpŘ, přičemž lze dovodit, že SpŘ se aplikuje i na lhůty dle ust. § 71 SpŘ a doručování, resp. oznamování rozhodnutí dle ust. § 72 SpŘ.

---

<sup>66</sup> Rozsudek NSS č.j. 1 Afs 107/2004-48.

<sup>67</sup> Rozsudek NSS č.j. 6 As 68/2014-21.

<sup>68</sup> např. ust. § 8 odst. 3 zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace v životním prostředí, které stanovuje, že „V případě nesrozumitelné nebo příliš obecně formulované žádosti je žadateli do 15 dnů od obdržení žádosti zaslána výzva k jejímu upřesnění. Ve výzvě musí být určeno, v jakém směru je třeba žádost upřesnit. Žadatel je povinen tuto žádost bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů, v požadovaném rozsahu upřesnit. Pokud žadatel do 15 dnů od doručení výzvy žádost v požadovaném směru neupřesní, má se za to, že od své žádosti upustil.“

Je na místě doplnit, že některé faktické důvody pro odmítnutí žádosti o informace subjektem byly soudem jednoznačně odmítnuty: jak vyplývá z výše uvedeného, nestačí pouze podezření povinného subjektu o úmyslu žadatele právo na informace zneužít<sup>69</sup> nebo žádost odmítnout z důvodu náročnějšího vyhledání informací, protože zákon dává v tomto případě možnost povinnému subjektu dle ust. § 14 odst. 7 ZSPI prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace.<sup>70</sup>

- opakovaná žádost o stejnou informaci<sup>71</sup>- jedná se o právo, nikoliv povinnost povinného subjektu zareagovat odmítnutím žádosti o informace, které již jednou byly zveřejněny. Nic ovšem nebrání povinnému subjektu je zveřejnit znovu nebo žadatele odkázat na již zveřejněnou informaci, čímž si tak v mnoha případech ušetří čas, než kdyby musel vydat složitější rozhodnutí o odmítnutí. Tento postup ovšem není přípustný v případě předešlého rozhodnutí odmítnutí žádosti- v této situaci musí povinný subjekt zjistit a zhodnotit, zda důvod pro odmítnutí žádosti trvá, a na základě jeho zjištění potom žádosti vyhovět nebo ji opět odmítnout.
- 6) odložení žádosti pro neuhrazení nákladů dle ust. § 17 ZSPI- v souvislosti s pořízením kopií, technických nosičů dat, s odesláním informace nebo mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací jsou spojeny náklady, které je povinný subjekt oprávněn vyžadovat od žadatele. Tuto náhradu musí povinný subjekt oznámit žadateli písemně před poskytnutím informace včetně sdělení údaje o výši úhrady spolu s poučením, že je proti tomuto oznámení možno podat stížnost podle ust. § 16a ZSPI. V ZSPI před novelou č. 61/2006 Sb. se údaj o úhradě nákladů poskytoval pouze na žádost- tuto přeměnu v povinnost povinného subjektu tudíž hodnotím zdařile. Po zaplacení příslušné částky vyčíslené povinným subjektem bude informace poskytnuta. Pokud nebude příslušná částka zaplacena do 60 dnů ode dne oznámení, žádost bude odložena. Povinný subjekt je oprávněn žádat takovou náhradu do výše nákladů. Úmyslem zákonodárce bylo zamezit zbytečným žádostem o informace, ale umožnit jejich poskytnutí i sociálně slabším žadatelům. Jak tvrdí O. Kužilek a já se s jeho názorem

---

<sup>69</sup> Rozsudek NSS č.j. 5 As 63/2015-24.

<sup>70</sup> Rozsudek NSS 7 As 207/2015-38.

<sup>71</sup> Rozsudek NSS č.j. 3 As 13/2007-75.

plně ztotožňují, náklady na samotné fungování úřadu započítat nelze, protože jsou už jednou započteny v daních.<sup>72</sup>

## **5.2.4 Obrana žadatele proti povinnému subjektu**

Možnost zákonné obrany žadatele proti povinnému subjektu je zakotvena v ust. § 16 a § 16 a ZSPI upravující odvolání a stížnost. Rovněž má žadatel právo obrátit se na správní soud se žalobou dle SŘS prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

### **5.2.4.1 Odvolání**

Odvolání směřuje proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Povinný subjekt předloží spis spolu s odvoláním do 15 dnů od doručení odvolání, přičemž nadřízený orgán rozhodne do 15 dnů ode dne předložení povinným subjektem. Dle ust. § 20 odst. 4b ZSPI se pro odvolací řízení použijí ustanovení SpŘ. Lze dovodit, že ustanovení SpŘ se použijí nejenom pro odvolání, ale rovněž pro rozklad<sup>73</sup>, jestliže povinným subjektem byl ústřední správní úřad. Rovněž i pro počítání lhůt se uplatní SpŘ- a to ust. § 40 SpŘ. Jak je již zmíněno výše, odvolací řízení se řídí SpŘ, což znamená, že jeho náležitosti, způsob podání a místo budou podřazeny příslušným ustanovením SpŘ.

Odvolání musí mít náležitosti podání dle ust. § 37 SpŘ, což znamená, že musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká, vůči komu směřuje a co navrhuje. Odvolání může být dle ust. § 37 odst. 4 SpŘ podáno písemně nebo ústně do protokolu, popřípadě elektronicky s ověřeným elektronickým podpisem. Rovněž odvolání do datové schránky povinného subjektu se považuje za rovnocenné, pozor ovšem na „prosté“ elektronické podání bez elektronického podpisu- toto odvolání musí být do 5 dnů od podání podpisem odvolatele dle ust. § 11 zák. č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a nařízení vlády č. 495/2004 Sb., kterým se provádí zákon o el. podpisu, doplněno. V případě zaslání odvolání elektronicky plyne povinnost posílat datové zprávy do elektronické podatelny určené povinným subjektem, kterým je orgán veřejné moci. Nesplní-li odvolatel tuto

---

<sup>72</sup> KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M.: Svoboda informací- svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde, 2002, str.56.

<sup>73</sup> konkrétně ust. § 152 SpŘ.

podmínku a zašle odvolání na jinou emailovou adresu než na adresu na veřejné desce povinného subjektu určenou, nemůže být toto podání považovat za odvolání, což potvrzuje i samotná judikatura.<sup>74</sup>

Podání, které je učiněné prostřednictvím veřejné datové sítě a není podepsané, je způsobilé vyvolat právní účinky jedině tehdy, pokud je do 5 dnů doplněno- povinný subjekt přitom není povinen o doplnění odvolatele informovat. Jak výstižně judikoval NSS, největším problémem u elektronického podání je nejistota, že daný úkon učinila určitá osoba, proto je zapotřebí jej doplnit zaručeným elektronickým podpisem. Existuje rozdíl mezi elektronickým podpisem a zaručeným elektronickým podpisem, kdy elektronickým podpisem je míněn údaj v elektronické podobě připojená k datové nebo jiné elektronické zprávě, a může se jednat např. o naskenovaný podpis, identifikační číslo nebo jméno odesílatele. Zaručený elektronický podpis je bezpečnější forma elektronického podpisu, která musí splňovat následující znaky:

- je jednoznačně spojen a identifikuje se s podepisující osobou,
- tento podpis byl vytvořen a je pod výhradní kontrolou podepisující osoby,
- k datové zprávě je připojen způsobem, který okamžitě zjistí případnou změnu dat.<sup>75</sup>

Má-li odvolání vady, vyzve povinný subjekt, popřípadě nadřízený orgán, aby v přiměřené lhůtě odvolatel nedostatky odstranil.

Problém může nastat u rozdílu mezi povinnými subjekty, které mají odvolací orgán a ty, které jej nemají. Je důležité si uvědomit, že ty povinné subjekty, které odvolací orgán mají, jsou z účasti na odvolacím řízení vyloučeny, zatímco povinné subjekty bez odvolacího orgánu odvolací řízení vedou a před soudem v rámci řízení mají postavení žalované strany, tudíž jako strana mají procesní práva (např. podávat návrhy, vyjadřovat se ke skutečnostem, podat kasační stížnost apod.).

V praxi dle Korbela následně dochází k paradoxním situacím, které mohou vést až k nepřijatelnému zásahu do práva žadatele- např. u právnických osob, které mají postavení veřejné instituce, je odvolacím orgánem ten, kdo stojí v jeho čele. Žadatel poté, kdy mu odvolací orgán veřejné instituce- překvapivě- nevyhoví, může podat správní žalobu k soudu. Soud potom postupuje dle ust. § 16 odst. 4 ZSPI, který přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí, a pokud ano,

---

<sup>74</sup> Rozsudek NSS ze dne 16.12.2010, č.j. 1 Ans 5/2010-172.

<sup>75</sup> Rozsudek NSS ze dne 23.9.2009, č.j. 9 As 90/2008-70.

nařídí povinnému subjektu dané informace poskytnout. O trochu složitější situace nastává, kdy si je povinný subjekt „vědom“ toho, že nezákonným odepřením informace by soud nařídil informace poskytnout, a proto odvolací orgán odvolání uzná za důvodné, rozhodnutí povinného subjektu zruší a nařídí, aby povinný subjekt znovu rozhodl. Ten však rozhodne tak, že opět odmítne informaci poskytnout a takhle to probíhá stále dokola, dokud žadatele ping-pong s povinným subjektem neomrzí.<sup>76</sup>

Někteří žadatelé se snažili řešit tuto situaci podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle ust. § 82 SpŘ, což podle NSS nebyl správný postup. Dle názoru NSS by se měl žadatel odvolat proti rozhodnutí odvolacího orgánu, přestože bylo formálně správné a žadateli bylo vyhověno.<sup>77</sup> V takovém případě soud takovou žalobu neodmítne jako nepřipustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním soudem. Signálem, že povinný subjekt a odvolací orgán nepostupovaly v souladu se ZSPI, bude pak zejména opakované zrušení rozhodnutí a vrácení odvolacího orgánu povinnému subjektu řešící otázky, které byly v podstatných bodech již jednou řešeny nebo otázky odlišné, ale které byly již zřejmé z obsahu žádosti nebo z dalších podkladů nebo jiných okolností, se kterými byl odvolací orgán obeznámen nebo měl být a mohl.<sup>78</sup>

#### 5.2.4.2 Stížnost

Stížnost je další z institutů sloužících k obraně občanů proti orgánu veřejné moci. Stížnostmi se zabývá jak v obecné rovině SpŘ v ust. § 175, tak i v rovině práva na informaci stížnost podle ust. § 16a ZSPI. Přestože v Listině není toto právo výslovně zakotveno, lze vycházet ze samotné povahy veřejné správy jako služby občanům, a aby byla tato služba efektivně vykonávána, nelze ji kontrolovat bez prostředků k nápravě.

---

<sup>76</sup> KORBEL, F.: *Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury*, [Právní rozhledy 20/2015, s. 695]. [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7giyf643uojptmojv&groupIndex=2&rowIndex=0#>

<sup>77</sup> Rovněž nesplňuje podmínku pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 65 odst. 1, které stanovuje, že ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí...“

<sup>78</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.1.2015, č.j. 6 As 113/2014 – 35.

Obečně dle ust. § 175 odst. 1 SpŘ má každá osoba, která byla dotčena nevhodným chováním úředních osob nebo postupem správního orgánu, právo se obracet na správní orgány se stížnostmi proti takovému chování nebo postupu správního orgánu. Tento prostředek ovšem může být použit až subsidiárně, tedy po vyčerpání jiných opravných prostředků (jak řádných, tak mimořádných, též u opatření proti nečinnosti dle ust. § 80 SpŘ). Pojem nevhodné chování ovšem nelze pro svoji obecnost jednoznačně vymezit, lze si ale představit zejména jednání, které nějakým způsobem porušuje etická pravidla slušného chování, dehonestuje či zesměšňuje osobu a neslučuje se s povahou veřejné služby jako služby veřejnosti.<sup>79</sup> Ovšem ani občan nemá právo podávat neodůvodněné stížnosti, tato ochrana je zakotvena jak ve SpŘ, tak i v některých jiných zákonech. V SpŘ je taková situace řešena jako ochrana před hrubě urážlivým podáním dle ust. § 62 odst. 2, která je trestána pokutou ve výši až 50.000,- Kč. Ochrana před hrubě urážlivým podáním, resp. před pomluvou je zakotvena rovněž v rovině trestněprávní, kdy je stanovena horní hranice trestní sazby za trestný čin pomluvy dle ust. § 206 odst. 1 TrZ až na 1 rok trestu odnětí svobody. Stížnost mohou podat pouze dotčené osoby, proto lze konstatovat, že zákon neřeší anonymní podání. Stěžovatel musí být vyrozuměn o vyřízení stížnosti do 60 dnů ode dne doručení příslušnému správnímu orgánu. Zvláštností je, že podle ust. § 175 odst. 6 SpŘ může být o výsledcích šetření a opatření k nápravě uvědoměn pouze na základě vlastní žádosti, což může být kamenem úrazu v praxi, protože se zde stírají rozdíly mezi vyřízením a výsledkem šetření.

Výše uvedený typ byl obecný typ stížnosti dle SpŘ. Tzv. „*info-stížnost*“, resp. stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace, je však naprosto jiný druh stížnosti, na kterou se ust. ze SpŘ dle Kolmana vůbec nepoužijí, protože má vlastní úpravu v ust. § 16a ZSPI, což dle něj podporuje i fakt, že stížnost není vyjmenována mezi taxativně uvedenými případy v ust. § 20 odst.4 ZSPI. Nicméně, dle komentáře k ZSPI se použít dají, jedná-li se o obecná ustanovení o lhůtách dle ust. § 40 SpŘ, ustanovení o doručování dle ust. § 19 SpŘ a teoreticky i ustanovení o nákladech, i když v praxi nejsou aplikovatelná. Nelze tedy všechny situace řešit striktním odmítnutím použití analogie SpŘ, u info-stížnosti nejsou např. řešeny některé problematické aspekty, které mohou u podání stížnosti nastat- nedodrží-li se lhůta a je podána stížnost opožděně, situace nahlížení do

---

<sup>79</sup>ONDRUŠ, R. Správní řád- nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005, str.496 dle KOLMAN, P. Právo na informace. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 121.

spisu u vyřizování stížnosti (ust. § 38 SpŘ zřejmě aplikovatelné nebude, ale otázkou je, zda se dá nahlížení do spisu podřadit pod základní zásady činnosti správního orgánu, která podle ust. § 20 odst. 4 ZSPI aplikovatelná jsou).

Takový typ stížnosti může podat žadatel, který dle ust. § 16a odst. 1 ZSPI:

- a) nesouhlasí s postupem vyřízení žádosti odkazem na informaci dle ust. § 6 ZSPI,
- b) kterému byla informace poskytnuta částečně a o zbytku žádosti nebylo vydáno odmítnutí o rozhodnutí,
- c) nebyla mu předložena licenční nabídka dle ust. § 14 ZSPI, přičemž nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo
- d) nesouhlasí s výší úhrady nákladů dle ust. § 17 ZSPI či
- e) výší odměny dle ust. § 14 odst. 2 ZSPI.

Stížnost lze podat v případě, že žadatel nebyl způsobem vyřízení žádosti plně uspokojen s výjimkou žádostí nebo části žádosti, která byla rozhodnutím odmítnuta- v tomto případě by žadatel podal odvolání. Žadateli však nebrání podat stížnost proti vyřízení či nevyřízení žádosti, tak odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí zároveň.

Stížnost se podává k povinnému subjektu, přičemž ten jí buď vyhoví v plném rozsahu nebo předá nadřízenému orgánu. Problém potom může nastat u povinných subjektů, které nemají nadřízené orgány- subjekt pak v podstatě rozhoduje sám o sobě. Rozhodnutí o stížnosti je potom dle ust. § 16 odst. 9 ZSPI oznamováno jak žadateli, tak povinnému subjektu, přičemž nadřízený subjekt musí o stížnosti rozhodnout do 15 dnů, kdy mu byla žádost povinným subjektem doručena.

### **5.2.5 Výroční zpráva**

Výroční zprávu o činnosti v oblasti poskytování informací musí povinný subjekt zveřejnit dle ust. § 18 odst. 1 ZSPI do 1. března následujícího roku za předcházející kalendářní rok a musí obsahovat tyto údaje:

- a) počet podaných žádostí a počet odmítnutých žádostí,
- b) počet odvolání proti rozhodnutí,
- c) opis podstatné části každého rozsudku,
- d) výčet poskytnutých výhradních licencí,
- e) počet stížností podaných dle ust. § 16 a ZSPI a

f) další informace související s uplatňováním tohoto zákona.

Smyslem tohoto ustanovení je zmapování praktického využití práva na informace. Výše uvedené údaje musí povinný subjekt poskytnout, ale nic mu nebrání v rámci uvážení poskytnout i další informace, které uzná za vhodné v souvislosti s aplikací ZSPI. Povinnosti zpracování výroční zprávy se nezprostí povinný subjekt ani v případě, že za předchozí kalendářní rok mu nebyla doručena žádná žádost o informace. Je také vhodné zdůraznit, že do výroční zprávy se zahrnují pouze písemné žádosti, nikoliv ústní.

Zvláštní postavení mají územní samosprávné celky. Výroční zprávu zpracovávají v samostatné působnosti- jde totiž o hmotněprávní povinnost ve smyslu ust. § 8 obecního zřízení nebo ust. § 4 krajského zřízení, nejedná se tedy o procesní povinnost, protože by bylo nesmyslné rozdělovat výroční zprávu na samostatnou a přenesenou působnost.<sup>80</sup> Za pořízení výroční zprávy je odpovědný dle ust. § 103 odst. 4e obecního zřízení starosta a dle ust. § 63 odst. 1f krajského zřízení hejtmán. Vzhledem ke specifickému postavení územních samosprávných celků, které mohou být jak povinnými subjekty, tak i žadateli o informace, jsem se rozhodla zmapovat činnost krajů jako povinných subjektů zveřejňujících výroční zprávu v oblasti poskytování informací. Do své studie jsem zahrнула výroční zprávy uveřejněné v období posledních 5 let- tedy od r. 2011 do r. 2015. Tabulky jsou seřazeny vzestupně od nejstarší a zahrnují počet podaných žádostí, odmítnuté žádosti (včetně částečného odmítnutí nebo odložení věci), počet odvolání, počet stížností a počet stížností, kterým bylo vyhověno (i částečně):

Tabulka č. 1- rok 2011

rok 2011	podané žádosti	odmítnuté žádosti	počet odvolání	počet stížností	vyhověno
Středočeský	97	11	11	3	2
Praha	456	36	44	87	-
Plzeň	-	-	-	-	-
Karlovarský	58	0	0	3	2
Ústecký	80	6	1	2	2
Liberecký	45	1	1	2	-
Jihočeský	71	6	2	3	2
Vysočina	40	6	1	0	0

<sup>80</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 1076.



Královéhradecký	64	4	2	0	0
Pardubický	25	2	0	0	0
Jihomoravský	225	63	5	1	0
Olomoucký	80	4	1	2	1
Zlínský	72	8	1	1	1
Moravskoslezský	86	16	3	2	0

Tabulka č. 2- rok 2012

rok 2012	podané žádosti	odmítnuté žádosti	počet odvolání	počet stížností	vyhověno
Středočeský	126	23	12	26	23
Praha	438	24	45	88	34
Plzeňský	-	-	-	-	-
Karlovarský	35	2	0	1	0
Ústecký	89	18	4	4	0
Liberecký	54	0	0	1	-
Jihočeský	56	2	0	0	0
Vysočina	47	6	1	2	0
Královéhradecký	68	6	1	1	0
Pardubický	63	8	1	1	1
Jihomoravský	211	75	11	4	0
Olomoucký	96	7	0	4	1
Zlínský	74	18	11	3	3
Moravskoslezský	128	22	1	0	0

Tabulka č. 3- rok 2013

rok 2013	podané žádosti	odmítnuté žádosti	počet odvolání	počet stížností	vyhověno
Středočeský	157	40	27	9	9
Praha	456	58	66	29	9
Plzeňský	-	-	-	-	-
Karlovarský	54	7	0	1	0
Ústecký	88	26	2	3	1
Liberecký	71	1	1	2	-
Jihočeský	75	4	2	1	0
Vysočina	76	14	4	1	0
Královéhradecký	68	7	2	3	0
Pardubický	57	5	2	0	0
Jihomoravský	253	85	13	8	5
Olomoucký	96	16	1	1	1
Zlínský	70	6	23	0	0
Moravskoslezský	137	29	11	0	0

Tabulka č. 4- rok 2014

rok 2014	podané žádosti	odmítnuté žádosti	počet odvolání	počet stížností	vyhověno
Středočeský	109	9	9	15	15
Praha	370	35	43	9	2
Plzeňský	53	14	3	-	-
Karlovarský	51	0	0	1	1
Ústecký	67	22	6	1	1
Liberecký	54	3	3	0	0
Jihočeský	56	2	4	1	1
Vysočina	74	14	9	1	0
Královéhradecký	79	9	4	8	1
Pardubický	39	5	1	2	1
Jihomoravský	208	98	15	8	7
Olomoucký	89	9	1	1	0
Zlínský	69	13	22	5	-
Moravskoslezský	137	10	2	0	0

Tabulka č. 5- rok 2015

rok 2015	podané žádosti	odmítnuté žádosti	počet odvolání	počet stížností	vyhověno
Středočeský	183	35	7	11	9
Praha	446	112	53	97	19
Plzeňský	83	17	4	3	2
Karlovarský	63	0	1	2	2
Ústecký	103	15	4	2	2
Liberecký	75	5	3	3	2
Jihočeský	79	3	5	1	0
Vysočina	62	8	6	1	0
Královéhradecký	115	9	1	9	1
Pardubický	58	9	3	2	1
Jihomoravský	192	62	0	2	0
Olomoucký	109	7	1	1	0
Zlínský	102	10	17	7	7
Moravskoslezský	135	12	5	6	0

Z uvedených dat lze dedukovat, že počet žádostí o informace minimálně za posledních 5 let spíše stagnuje, než aby raketově rostl, jak by se s prohlubováním povědomí veřejnosti o možnosti podat žádost o informace dle ZSPI dalo očekávat. Za „nejneochotnější“ povinný subjekt lze považovat Jihomoravský kraj, který poskytnutí téměř každé 3. žádosti o informace odmítl. Bohužel v tomto kraji

žadatelé příliš nevyužívají opravných prostředků, přestože je jim ve většině odvolání, resp. stížností vyhověno. Logicky největším počtem žádostí o informace se může pochlubit kraj Praha. Přestože má vyšší počet odmítnutých žádostí o informace, podaných stížností a odvolání je mnohonásobně vyšší než u Jihomoravského kraje. Za nejhorší přístup k povinnosti zveřejnit výroční zprávu považuji přístup Plzeňského kraje, na jehož stránkách jsem našla pouhé dvě výroční zprávy z roku 2014 a 2015.

V souhrnu lze konstatovat, že povinné subjekty dodržují povinnost zveřejnění výroční zprávy a často i doprovodných nepovinných informací. Počet odmítnutých žádostí a stížností, kterým nebylo vyhověno, není v průměru nikterak vysoký. Zaráží mě spíše počet žádostí, který se nijak razantně nemění. Uvedená čísla v tabulkách jistě nelze považovat za komplexní zhodnocení přístupu občanů k zájmu být součástí veřejné správy a mít možnost ji kontrolovat, nicméně lze minimálně zkonstatovat, že zájem o zveřejnění informací týkajících se krajů jako povinných subjektů je konstantně nízký.

### **5.2.6 Institut mlčenlivosti**

Ust. § 19 ZSPI sice zmiňuje povinnost zachovávat mlčenlivost, která je uložena zvláštními zákony, jednotná definice mlčenlivosti však v právních předpisech není specifikována- nicméně je alespoň vymezena osobně a věcně. Osobní vymezení znamená okruh subjektů, které jsou povinny dodržovat mlčenlivost. Tyto subjekty jsou vždy určeny v uvedených právních předpisech.<sup>81</sup> Věcným vymezením se pak logicky míní okruh informací, které jsou tímto institutem chráněny proti vyzrazení. Obecně ovšem může být mlčenlivost charakterizována jako právní institut, jehož podstatou je povinnost zachovávat při úředním i soukromém styku taková pravidla jednání, která zaručí ochranu určitých informací a údajů.<sup>82</sup>

Kromě ust. § 19 ZSPI se pojem mlčenlivost objevuje i v ust. § 11 odst. 3 ZSPI, kde je podřazeno pod další omezení práva na informace. Zmiňované ustanovení zakazuje poskytnout informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při jeho kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné

<sup>81</sup> např. zaměstnanci podle zák.č. 582/1991 Sb., organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>82</sup>BREJCHA, A. Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998, str. 99.

na základě zvláštního právního předpisu (tímto zvláštním zákonem se rozumí zejména zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, popř. zák. č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů a jiné), podle nějž se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti nebo jiný postup chránící jej před zveřejněním a povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění takových úkolů vznikly jeho činností. Institut mlčenlivosti popsany dle ust. § 11 odst. 3 ZSPI lze považovat jako *lex specialis* k ust. § 19 ZSPI, který prolamuje v obecné rovině povinnost mlčenlivosti při poskytování informací o činnosti povinných subjektů.<sup>83</sup> Důvodová zpráva k novele č. 61/2006 Sb., díky které došlo ke zpřesnění povinnosti mlčenlivosti povinného subjektu při výkonu výše uvedených činností, uvádí, že při výkonu těchto činností dochází často ke zjištění velmi citlivých údajů, a to i takových, které nemusí s vykonávanou činností přímo souviset. Zveřejněním těchto informací by mohlo dojít k poškození jednotlivých účastníků hospodářské soutěže a zvýhodnění jejich konkurentů, kteří by se tímto způsobem mohli dostat k zásadním informacím.<sup>84</sup>

Jaké informace ovšem nemají být zveřejňovány, se ponechává na zvláštních zákonech, jelikož jde o tak specifická odvětví, kde by nebylo možné dosáhnout sjednocení pomocí taxativního výčtu v ZSPI.

Zákaz poskytnutí informace se vztahuje na informaci získanou povinným subjektem od třetí osoby, z čehož vyplývá, že povinný subjekt není oprávněn odepřít informace, které se týkají vlastní činnosti orgánu. Tato podmínka má praktické využití zejména při sepsání protokolu o provedené kontrole. Kopii protokolu je povinen poskytnout povinný subjekt, který sám protokol zpracovává, s případnými vyřazenými pasážemi, jež se týkají informací od třetích osob (=kontrolovaných objektů). Tuto myšlenku potvrzuje i důvodová zpráva k novele č. 61/2006 Sb., která stanovila povinnost poskytnout informace, které povinný subjekt sám vytvořil (ať již na základě informací od třetích osob či vlastním šetřením), zapovídá ovšem poskytnout informace, které subjekt získal přímo od třetích osob. Zde ovšem můžeme narazit na problém- jaké informace, které sice subjekt sám zpracoval a vytvořil, mohou být zveřejněny, pokud zdrojem

<sup>83</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L.. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010, str. 282.

<sup>84</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqga3f6nrri5shu&groupId=0&rowIndex=0>

k vytvoření této informace byla informace od třetí osoby? Důvodová zpráva uvádí příklady informací, které je povinný subjekt povinen zveřejnit, čímž se rozumí zejména samotné jádro kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti, hlavně závěry, ze kterých plyne, zda byly porušeny zákony a jiné předpisy, postup povinného subjektu jemu předcházející a případná nápravná či sankční opatření. Povinnému subjektu tak nezbyvá nic jiného než se pokusit citlivě vymezit okruh informací v daném případě za daných okolností, které mohou být zveřejněny a ty, u nichž poskytnutím informace by mohlo vést narušení ochrany třetích osob, a tím k poškození jejich práv.

## **6 Omezení práva na informace**

Tak jako jiná práva, ani právo na informace nemůže být neomezené. Existují určité případy, kdy je omezení práva nejenom žádoucí, ale bylo by přímo protiprávní, kdyby povinný subjekt jednal jinak než rozhodnutím o odmítnutí poskytnutí informace. Níže uvedené podkapitoly vysvětlují zakotvení omezení práva na informace jak na mezinárodní, tak na vnitrostátní úrovni, a nejčastější případy omezení práva na informace s příklady relevantní judikatury, s nimiž byla veřejnost seznámena také prostřednictvím zpravodajských deníků a jiných (právně neodborných) médií.

### **6.1 Princip diskrétnosti a další principy jako základní principy omezení práva na informace**

Při uplatňování zákonného omezení práva na informace se povinný subjekt musí řídit třemi nejdůležitějšími principy:

- principem diskrétnosti- zatímco Listina v čl. 17 odst. 5 výslovně zakotvuje princip aktivní publicity veřejné správy, z čl. 17 odst. 4 Listiny říká, že za taxativně daných okolností je možné právo na informace omezit. Demokratické systémy jsou založeny na principu otevřenosti a transparentnosti veřejné zprávy ale existují informace, které je třeba chránit- tyto informace, které jsou vyloučeny z poskytování, jsou nejenom zakotveny v ústavní rovině, ale hlavně ve zvláštních zákonech,

- zásadou restriktivního výkladu omezení práva na informace- tuto zásadu lze chápat v podstatě ve prospěch co největšího uplatnění práva na informace, tzn. že pokud existují dva různé výklady ustanovení omezující právo na informace, použije se ten, který se na omezování podílí méně. Na této zásadě se shoduje judikatura jak ÚS, tak i NSS.<sup>85</sup>
- principem proporcionality- tzv. test veřejného zájmu, který veřejného zájmu spočívá v poměření míry potřeby určitou informaci zveřejnit z důvodu veřejného zájmu a naopak informaci odepřít z důvodu ochrany údajů. Tento střet si lze zejména představit u ústavně garantovaných práva na informaci a právu na ochranu osobnosti a osobních údajů, popř. právu vlastnit majetek apod. Rovněž je nutné se řídit zásadou restriktivního výkladu omezení práva na informace, z čehož vlastně samotný test proporcionality vychází. Ten určí, že omezení práva na informace je třeba vykládat restriktivně, tzn. že pokud existují dva výklady jednoho ustanovení a jeden z těchto výkladů připouští omezení práva v menším rozsahu než ten druhý, použije se ten, který právo na informace omezuje méně.<sup>86</sup> Podrobněji princip proporcionality popisuje judikatura, která vymezila tři pilíře při střetu dvou ústavně garantovaných práv:
  - o 1. pilíř je princip vhodnosti neboli princip způsobilosti naplnění účelu- příslušné opatření musí být schopno dosáhnout naplnění zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva neb veřejného statku,
  - o 2. pilíř je princip potřeby- na tomto základě je povoleno použití pouze toho nejšetrnějšího prostředku ve vztahu k omezovanému právu,
  - o 3. pilíř je princip přiměřenosti v užším slova smyslu- způsobená újma na základních právech a svobodách nesmí být větší než užitek (veřejný zájem).<sup>87</sup>

<sup>85</sup> např. usnesení ÚS sp.zn. III. ÚS 156/02, rozsudek NSS 14.9.2009, č.j. 6 As 18/2009-63 (1957/2009 Sb., NSS) apod.

<sup>86</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 618.

<sup>87</sup> náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

## 6.2 Mezinárodní úprava omezení práva na informace

Omezení práva na informace, nebo také tzv. negativní vymezení věcného práva na informace je zakotveno v některých mezinárodních smlouvách upravujících základní práva a svobody, např. např. v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, kde se v čl. 19 odst. 3 uvádí, že právo na informace může podléhat určitým omezením, avšak jen takovým, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná v taxativně uvedených případech (např. respektování práv nebo pověsti jiných). Rovněž Evropská úmluva o ochraně lidských práv obsahuje v čl. 10 odst.2, že výkon těchto svobod může podléhat omezením nebo sankcím v taxativně uvedených případech.

## 6.3 Ústavní zakotvení omezení práva na informace

Omezení práva na informace v českém právním řádu upravuje na ústavní úrovni Listina, která v čl. 17 odst. 4 stanoví, že: *„svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“* Z tohoto ustanovení vyplývá, že omezení práva na informace je možné pouze zákonem (nikoliv tedy podzákonou právní normou nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci) za stanovených podmínek a v taxativně uvedených důvodech.

## 6.4 Zákonné zakotvení omezení práva na informace

Na zákonné úrovni omezení práva na informace obecně upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Formální proces odmítnutí žádosti o informaci je vymezen v ust. § 15 ZSPI a materiální podmínky omezení práva na informace jsou uvedeny v ust. § 12 ZSPI. ZSPI vymezuje v ust. § 7- 11 ZSPI konkrétní výčet důvodů omezení práva na informace, mezi něž patří:

- a) utajované informace dle ust. § 7 ZSPI,
- b) informace týkající se osobních údajů a ochrany soukromí dle ust. § 8a ZSPI,
- c) příjemci veřejných prostředků dle ust. § 8b ZSPI,

- d) ochrana obchodního tajemství dle ust. § 9 ZSPI,
- e) ochrana důvěrnosti majetkových poměrů dle ust. § 10 ZSPI,
- f) další omezení práva na informace dle ust. § 11 ZSPI.

Je vhodné doplnit, že omezení práva na informace dle ZSPI bylo hojně formováno novelami, nejvýznamnější novelou jistě byl již několikrát zmíněný zák. č. 61/2006 Sb., který zakotvil ochranu osobních údajů dle ust. § 8a ZSPI v souvislosti s implementací směrnice 95/46/ES, dále zakotvil příjemce veřejných prostředků dle ust. § 8b ZSPI a odstranil sporný význam obchodního tajemství dle ust. § 9 ZSPI. Dále tato novela začlenila do ZSPI ust. § 11 odst. 1b možnost omezení práva na informace v případě poskytnutí tzv. nové informace a omezení práva na informace z důvodu práva autorského dle ust. § 11 odst. 2c ZSPI. Další novely upravovaly ZSPI v pár ustanoveních, zejména začleněním dalších institutů omezení práva na informace- zák. č. 32/2008 Sb. začlenil ust. § 11 odst. 1c o fakultativním omezení práv na speciálně označené informace „NATO UNCLASSIFIED“ nebo „LIMITE“, zák. č. 274/2008 Sb. zapracoval ust. § 11 odst. 6 o omezení práva na informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení a zák. č. 181/2014 Sb. začlenil ust. § 11 odst. 4f o údajích vedených v evidenci

Výše uvedené instituty omezení práva na informace jsou potom podrobněji vymezeny ve zvláštních zákonech- lze jmenovat např. zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů a spousta dalších.

Omezení práva na informace je rovněž podobně vymezeno v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ale přesto má některá specifika z působnosti tohoto zákona vyplývajících. Omezení přístupu k informacím je vymezeno v ust. § 8 PIŽP, přičemž upravuje jak klasické instituty odepření, jako je ochrana osobních údajů, ochrana utajovaných informací, ochrana duševního vlastnictví a obchodního tajemství, tak i ty speciální, jako je např. ust. § 8 odst. 2b PIŽP, které umožňuje povinnému subjektu odepřít informaci, pokud by zpřístupněním této informace mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká.



## 6.5 Ochrana utajovaných informací

Ust. § 7 ZSPI uvádí, že je-li informace v režimu utajovaných informací, povinný subjekt ji neposkytne. Režim utajovaných informací upravuje zák. č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOUI“) a prováděcí předpisy, které nahradily zák. č. 148/1999 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů.

Tento zákon se zabývá ochranou informací, které je třeba utajovat ve veřejném zájmu. Utajovaná informace je dle ust. § 2a ZOUI charakterizována jako: *„informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací.“* Seznam těchto utajovaných informací vypracovává NBU a vydává vláda svým nařízením, přičemž se tyto informace rozdělují do několika kategorií podle stupně utajení uvedených v ust. § 4 ZOOI, a to na:

- a) přísně tajné, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit mimořádně vážnou újmu zájmům České republiky,
- b) tajné, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit vážnou újmu zájmům České republiky,
- c) důvěrné, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit prostou újmu zájmům České republiky,
- d) vyhrazené, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může být nevýhodné pro zájmy České republiky.

Za zájem České republiky lze považovat zájem na zachování její svrchovanosti, územní celistvosti, ústavnosti, ale i vnitřního pořádku a bezpečnosti, dodržení mezinárodních smluv a závazků. Újma na zájmu České republiky, kterou zákon zmiňuje, je potom míněna jako poškození nebo i „pouhé“ ohrožení zájmu republiky, která vznikne vyjádřením informace osobě neoprávněné nebo jejím zneužitím a dělí se do tří skupin (stupňů nebezpečnosti a závažnosti pro společnost), a to dle ust. § 3 ZOOI na:

- I. stupeň- mimořádně vážná újma, která může mít za následek bezprostřední ohrožení svrchovanosti nebo územní celistvosti,

rozsáhlé ztráty na lidských životech, mimořádně vážné nebo dlouhodobé poškození ekonomiky ČR, značné narušení vnitřního pořádku apod.

- II. stupeň- vážná újma, která může mít za následek ohrožení svrchovanosti nebo územní celistvosti, ztráty na lidských životech, narušení vnitřního pořádku, značná škoda ČR v oblasti finanční, měnové nebo hospodářské,
- III. stupeň- prostá újma- zhoršení diplomatických vztahů, ohrožení bezpečnosti jednotlivce, vznik nezanedbatelné škody ČR, závažné narušení ekonomických zájmů ČR.

Ochrana utajovaných informací je zajištěna podle ust. § 5 ZOOI prostřednictvím:

- a) personální bezpečností- tvoří ji výběr fyzických osob, které mají k utajovaným informacím přístup, podmínky pro vydání takové informace jsou rozdílné podle stupně utajení informace,
- b) průmyslovou bezpečností,
- c) administrativní bezpečností,
- d) fyzickou bezpečností,
- e) bezpečností informačních nebo komunikačních systémů,
- f) kryptografickou ochranou.

Utajovaná informace se dle vyhlášky zaznamenává na hmotném nosiči, ale rovněž se zaznamená i její předání, přebrání nebo jakýkoliv pohyb. Utajovaná informace musí být přenášena pouze v přenosné schránce nebo uzavřeném obalu podle druhu nosiče a druhu utajované informace. Převzetí takové informace musí příjemce potvrdit. Stupeň utajení informace se značí při jejím vzniku a musí být zachován po celou dobu, kdy utajení trvá. Případnou změnu lze schválit pouze se souhlasem původce.

Je vhodné zmínit, že nejenom utajované informace jsou ze zákona chráněny, ale rovněž i ty neutajované. Neutajované informace lze rozdělit do následujících kategorií:

- a) neklasifikované, tedy nechráněné,
- b) skutečnosti, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti,
- c) osobní údaje chráněné dle ZOOÚ,

d) zvláštní skutečnosti chráněné dle zák. č. 240/2000 Sb., krizový zákon.<sup>88</sup>

Rozsudek NSS z roku 2006 stanovil jasná pravidla pro aplikaci ochrany utajovaných informací v režimu ZSPI. Přestože dle názoru soudu samozřejmě může být odepřeno poskytnutí informace z důvodu ochrany utajovaných informací dle ust. § 7 ZOOI, to neplatí v případě, kdy utajení podléhá příprava dokumentu, ale nikoliv dokument samotný. Argumentace, že celý požadovaný smluvní dokument obsahuje utajované informace dle ust. § 7 ZSPI a obchodní tajemství dle ust. 9 ZSPI potom neobstojí, protože si lze těžko představit, že by dvoustranný právní akt mohl být kompletně pod takovou ochranou.<sup>89</sup>

## 6.6 Ochrana osobních údajů

Základy ochrany soukromí a osobních údajů byly garantovány již v Úmluvě a ochraně lidských práv a svobod<sup>90</sup> v roce 1950, ale Česká republika se začala jejich ochranou zabývat až v 90. letech po změně režimu.

Ochrana osobních údajů je zakotvena na ústavní úrovni v čl. 10 odst. 3 Listiny, v němž má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Listina zároveň v čl. 7 odst. 1 zaručuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí-omezena smí být pouze v důvodech stanovených zákonem. Protože instituce veřejné správy často pracují s informacemi (osobními údaji) fyzických osob, ochrana údajů se tak často dostává do konkurence s jedním z nejdůležitějších principů veřejné správy- publicitou a transparentností.

Ochranou osobních údajů se obecně na zákonné úrovni zabývá ust. § 8a ZSPI, které stanoví, že informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu (tím je především myšlen právě ZOOÚ). Ust. § 8a bylo do ZSPI vloženo novelou č. 61/2006 Sb. a bylo zároveň reakcí na směrnici 95/46/ES. Do této doby platilo ust. § 2 odst. 3 ZSPI, které stanovovalo, že: „*zákon se nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu.*“ Hlavní rozdíl mezi současným ust. § 8a

<sup>88</sup> *Ochrana utajovaných informací.* [online]. [citováno 1. 3. 2016]. Dostupné z: [http://www.oupobm.cz/vyuka/pripravaSLZK/ochrana\\_utajovanych\\_informaci.pdf](http://www.oupobm.cz/vyuka/pripravaSLZK/ochrana_utajovanych_informaci.pdf)

<sup>89</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.7.2006, č.j. A 2/2003-73, blíže viz str. 63 této práce.

<sup>90</sup> konkrétně čl. 8 odst. 1, který zakotvuje právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

ZSPI a již neplatným ust. § 2 odst. 3 ZSPI byl tedy ten, že dříve se ZSPI na osobní údaje vůbec nevztahoval. Nyní již je možno žádat o informace (osobní údaje) dle ZSPI- a v zákonem stanovených případech i dokonce bez souhlasu subjektu.

Zvláštním zákonem upravující ochranu osobních údajů je potom zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOOÚ“). Osobní údaje jsou vymezeny v ust. § 4a ZOOÚ jako „*jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů.*“<sup>91</sup> Toto vymezení pochází ze zpracování stanoviska č. 4/2007 ke směrnici 95/46/ES, které osobní údaje vymezilo jako „*informace dotýkající se soukromého a rodinného života jednotlivce v úzkém smyslu, ale také informace o jakémkoliv druhu činnosti, kterou se jedinec zabývá, například informace o jeho pracovních vztazích nebo ekonomickém či společenském chování. Zahrnuje tudíž informace o jednotlivcích bez ohledu na postavení nebo roli, v jaké daná osoba vystupuje*“<sup>92</sup> Osobní údaj se tedy nemusí dotýkat subjektu přímo- tzn. že se může vztahovat k určité věci (např. dům vlastníka= subjektu údajů a vyměření daňové povinnosti= osobní údaj) a v souvislosti s jeho obsahem a účelem lze uvažovat o vztahu mezi touto věcí a daným subjektem.

Dále ust. § 3 ZOOÚ stanoví, že tento zákon se vztahuje na osobní údaje zpracované státními orgány, orgány územní samosprávy, jinými orgány veřejné moci a právníky a fyzickými osobami a naopak se nevztahuje na nahodilé shromažďování osobních údajů prováděných fyzickou osobou výlučně pro osobní spotřebu.<sup>93</sup> Základem tohoto zákona je vymezení obecných principů, práv fyzických osob, jejichž osobní údaje jsou zpracovány a povinnosti zpracovatelů (těch, kteří údaje těchto osob zpracovávají) nejenom v České republice, ale také předávání těchto údajů mezi státy v rámci fungování Evropské unie.

Ten, kdo se domnívá, že zpracování osobních údajů bylo provedeno nezákonným způsobem, může podat dle ust. § 21 odst. 1 ZOOÚ žádost o vysvětlení a odstranění nežádoucího stavu, přičemž správce je potom povinen dle

---

<sup>91</sup> subjekt údajů je považuje za určený nebo určitelný, jestliže ho lze přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků... viz ust. § 4a ZOOÚ.

<sup>92</sup> Stanovisko č.4/2007 Pracovní skupiny pro ochranu fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů, zřízené podle článku 29 směrnice 95/46/ES dle FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 395.

<sup>93</sup> KUČEROVÁ, A. a kol. *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář.* 1. vydání. C. H. Beck: 2012, str. 11.

ust. § 21 odst. 5 ZOOÚ informovat žadatele o blokování, opravu, doplnění nebo likvidaci osobních údajů.

Mezi ZSPI a ZOOÚ ale stále existují určité rozdíly- např. přestože ZSPI nepřímo odkazuje na ZOOÚ, ZOOÚ v podstatě žádný takový zákaz poskytování informací explicitně neupravuje- pouze zakládá práva a povinnosti zpracovatelů osobních údajů.<sup>94</sup> Při zpracování osobních údajů je nutný souhlas subjektů, naopak ZSPI žádnou takovou povinnost nestanoví, informace poskytne vždy, není-li poskytnutí omezeno zákonem.

Aplikací institutu ochrany osobních údajů vyplývají také některé praktické problémy. Ty mohou nastat např. u zjišťování souhlasu s poskytnutím osobních údajů subjektu. Lze usoudit, že pokud se nejedná o údaje výslovně upravené v § 5 odst. 2 ZOOÚ, povinný subjekt by měl zjistit souhlas vždy, není-li to vzhledem k povaze věci administrativně náročné (např. žádost o poskytnutí informace většího počtu subjektů). V takovém případě je rovněž možné použít test proporcionality a dá se logicky usoudit, že pokud by veřejný zájem výrazně převažoval ochranu osobních údajů, přestože by bylo v obdobných případech nutno poskytnout souhlas subjektu, v daném případě by nemusel být poskytnut. Otázkou je ovšem možnost zneužití tohoto institutu a jasnější hranice by proto měla v budoucnu poskytnout judikatura.

V souvislosti s vymezením výjimek ze souhlasu s poskytováním údajů je nutné se zmínit o ust. § 5 odst. 2a ZOOÚ, který zakotvuje právo správce ke zpracování údajů bez souhlasu subjektu v případě, jestliže provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce. Dle komentáře by se teoreticky touto právní povinností mohlo rovněž myslet informační povinnost správce, což by ovšem popřelo celou konstrukci zákonného vztahu mezi právem na informace a ochranou osobních údajů. Došlo by totiž k situaci, kdy ZSPI odkazuje na ZOOÚ<sup>95</sup>, přičemž ZOOÚ by v §5 odst. 2a odkazoval zpětně na ZSPI. Tento začarovaný kruh „rozbíjí“ výjimka dle ust. § 8b odst. 1 ZSPI, která stanoví, že povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, přičemž odkazuje právě na ust. § 5 odst. 2a ZOOÚ- proto lze vyvodit,

---

<sup>94</sup> BARTÍK, V., JANEČKOVÁ, E. *Ochrana osobních údajů v aplikační praxi: vybrané otázky*. 3. vydání. Praha: Linde, 2013, str. 63.

<sup>95</sup> konkrétně ust. § 8a ZSPI

že za informační povinností povinného subjektu lze považovat právě tato výjimka stanovená dle §8 b ZSPI.<sup>96</sup>

V konkurenci ochrany osobních údajů s právem na informace nelze zřetelně určit, kdy má přednost ochrana osobních údajů a kdy právo na informace. Proto záleží na konkrétních okolnostech každého případu, aby bylo citlivě posouzeno, kdy smí být údaje zveřejněny a kdy ne- tomu pomáhá již vcelku rozsáhlá judikatura. Vodítkem by měl být tzv. test proporcionality v konkrétní situaci. Nicméně je nutné dodat, že tato dvě práva ke kolizi se dostávají na ústavní úrovni, na zákonné úrovni k nim nedochází. Vycházelo-li by se z ust. § 8a ZSPI, vyplývá z něj, že povinný subjekt v případě žádosti o informace má přezkoumat, zda poskytnutí informace není v rozporu s ochranou osobních údajů a teprve potom požadovanou informaci poskytnout. Pro poskytnutí informace je důležité ust. § 5 odst. 2 ZOOÚ, které určí, že správce (zpracovatel) může zpracovávat osobní údaje (tzn. i poskytovat) se souhlasem subjektu a uvádí taxativní výčet případů, kdy lze údaje poskytnout i bez souhlasu tohoto subjektu. Klíčovou pro povinný subjekt je tedy informace, zda lze takový údaj poskytnout i bez souhlasu- pokud ano, měl by být údaj poskytnut bez dalšího.

Dále je předmětem dohadů otázka, zda se vztahuje ZOOÚ na fyzické osoby podnikatele. Vzhledem k tomu, že se toto téma vztahuje na více než 2 milióny fyzických osob- podnikatelů<sup>97</sup> a rovněž k mému budoucímu povolání advokáta, jsem se na tuto otázku rozhodla zaměřit podrobněji v následující podkapitole.

### **6.6.1 Zveřejňování osobních údajů fyzických osob- podnikatelů**

Stěžovatel v daném případě požadoval poskytnutí rozsudků, v nichž byly ovšem anonymizovány údaje o účastnících (právnických osobách) a jejich zástupcích.<sup>98</sup>

Stěžovatel podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze. Stěžovatel se touto cestou domáhal, aby soud uložil žalovanému bezodkladné vyřízení žádosti o informace dle ZSPI- tedy buď poskytnutí nebo rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

---

<sup>96</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1.* vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 398.

<sup>97</sup> údaje Českého statistického úřadu získané z czso.cz

<sup>98</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.5.2012, č.j. 9 Ans 5/2012-29.

Městský soud nečinnost povinného subjektu neshledal a dle něj povinný subjekt informaci poskytl v souladu s Instrukcí Ministerstva spravedlnosti, č.j. 13/2008-SOSV-SP, v jehož ustanovení § 6 odst. 6 se výslovně ukládá anonymizace chráněných informací začerněním nebo nahrazení textem XXXX. Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost dle ust. § 103 odst. 1a SŘS.

Stěžovatel tvrdí, že žádost byla vyřízena pouze zčásti, přičemž o zbytku nebylo dosud rozhodnuto (např. rozhodnutím o odmítnutí žádosti), v čemž spatřuje stěžovatel nečinnost povinného subjektu. Informace, které nebyly poskytnuty, resp. byly dle městského soudu poskytnuty v souladu s výše zmíněnou Instrukcí, je nutno posoudit jako informace nepoživající tuto ochranu. Dle stěžovatele mezi zákonem vyloučené informace nepatří osobní údaje úředních osob v souvislosti s výkonem jejich funkce nebo identifikační údaje právnických osob. Stěžovatel navrhoval zrušit rozsudek městského soudu a věc vrátit k dalšímu řízení.

Dle názoru NSS nebylo rozhodnutí městského soudu o tom, že povinný subjekt postupoval v souladu s výše uvedenou Instrukcí Ministerstva spravedlnosti, správné. Instrukce totiž v ust. § 5 udává, že jména advokátů, která jsou zapsaná ve veřejně přístupném seznamu podle zvláštního zákona<sup>99</sup>, nejsou chráněnými údaji. NSS dále uvádí, že se městský soud nijak nevypořádal s opodstatněnou námitkou stěžovatele o nevydání rozhodnutí o částečném odmítnutí informace a závěr o tom, že povinný subjekt nebyl dle městského soudu nečinný, nebyl nikterak podložen. Z výše uvedených důvodů považuje NSS rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný, neboť trpí nedostatkem důvodů rozhodnutí dle ust. § 103 odst. 1d SŘS, proto NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Z rozsudku NSS vyplývá, že jména fyzických osob podnikatelů (advokátů), která jsou na základě zvláštního právního předpisu uvedena ve veřejně přístupném rejstříku, nejsou osobními údaji poživající ochranu dle ZOOÚ. Tyto údaje jsou uvedeny v souvislosti s jejich působností, pro které byla do takového rejstříku zapsána. Dle ust. § 4 odst. 1 ZOOÚ se jedná o tzv. zveřejněné osobní údaje, což jsou osobní údaje zpřístupněné zejména hromadnými sdělovacími prostředky, jiným veřejným sdělením nebo jako součást veřejného

---

<sup>99</sup> zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

seznamu. Kromě výpisu advokátů v ČAK se může jednat zejména o obchodní rejstřík nebo katastr nemovitostí.

Stejný názor jako NSS má i Ústavní soud, který judikoval, že na tyto osoby se ZOOÚ nevztahuje, protože v ust. § 1 stanoví, že ochrany požívají pouze fyzické osoby, které zároveň nejsou podnikateli. Rozhodujícím kritériem je totiž povaha činnosti (=podnikání), nikoliv pouze to, zda se jedná o právnickou nebo fyzickou osobu.<sup>100</sup>

Komentář k ZSPI se k tomuto postavení staví zdrženlivěji a stále připomíná důležitost okolností konkrétního případu s využitím testu proporcionality, který by měl napomoci rozhodnout povinnému subjektu, zda požadované informace poskytnout nebo naopak žádost zčásti nebo zcela zamítnout.<sup>101</sup>

Úřad na ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) zastává názor, že v podstatě každé zpracování osobních údajů je zásahem do soukromí. Soukromí a pojem ochrana osobních údajů není totéž. Přestože pojem soukromí český právní řád nezná, za vzor si lze vzít rozhodovací činnost mezinárodních soudů, konkrétně ESLP, který v rozhodnutí *Niemetz vs. Německo* uvedl, že za soukromý život nelze považovat pouze vnitřní život jedince, ale také vztahy, které si jedinec vytváří s dalšími lidmi. Z pojmu soukromý život nelze jen tak vyřadit profesní nebo obchodní aktivitu a vždy není jednoznačné, které činnosti tvoří právě tuto aktivitu. Zejména v případě svobodných povolání může být taková činnost součástí soukromého života, a nemusí se tak vůbec rozlišit, zda se jedná o soukromou nebo profesní sféru. Tento názor je přijímán v podstatě Evropským soudem pro lidská práva i Soudním dvorem Evropské unie. Tohoto názoru je i ÚOOÚ, který svůj postoj vysvětluje jak z hlediska evropského přístupu, tak odkazuje i na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Vzhledem k tomu, že u podnikajících fyzických osob nelze většinou jednoznačně určit, kdy jednají v rámci profesního a kdy osobního života, protože se navzájem prolínají. Proto by měly být údaje o podnikajících fyzických osobách chráněny zákonem a vyčlenění informací z této ochrany by se mohlo dít pouze *ad hoc*.

---

<sup>100</sup> Nález ÚS ze dne 9.3.2004, sp. zn. 299/2004 Sb.

<sup>101</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 401.



ÚOOÚ je názoru, že údaje o fyzických osobách- podnikatelích podléhají režimu ochrany osobních údajů. Tento režim ovšem rozděluje na údaje, které jsou veřejně dostupné a ty, které veřejně dostupné nejsou (pro ně platí přísnější pravidla). Je rovněž rozdíl mezi správci, kteří vedou veřejně dostupnou evidenci dle zákona a ty, kteří zpracovávají takové údaje z vlastní vůle- pro takové správce bude platit rovněž přísnější režim, protože zde na rozdíl od prvního případu není dána legalita (zákonem) ani legitimita účelu zpracování- např. využití veřejně dostupných údajů pro poptávku služeb, které fyzická osoba- podnikatel nabízí. Oprávnění lze spatřovat potom buď v ust. § 5 odst. 2d ZOOÚ nebo ust. § 5 odst. 2e ZOOÚ- v takových případech lze zpracovat informace i bez souhlasu subjektu údajů, případně pokud se jedná o informace dostupné z veřejného seznamu v rozsahu jméno, příjmení, adresa dle ust. § 5 odst. 5 ZOOÚ. V užším pojetí takové informace nezasahují fyzickým osobám do soukromí, jelikož se jedná o skutečnosti vztahující se k jejich ekonomické nebo jiné veřejné aktivitě, což spolu s faktem, že se jedná o veřejně přístupné informace, nasvědčuje tomu, že tyto údaje ochráně dle ZOOÚ nepodléhají.

Z daného stanoviska vyplývá, že přestože jsou údaje fyzických osob podřazovány pod ochranu, existují odlišné režimy nakládání s nimi. Zpracovává-li správce na základě zvláštního zákona veřejně dostupný seznam, může je zpracovat v daném rozsahu i bez souhlasu subjektu. Zpracovává-li jiný než výše správce údaje o fyzických osobách, musí prokázat legalitu a legitimitu. Správce, který zpracovává veřejně nedostupné údaje, dopadá ZOOÚ jako celek.<sup>102</sup>

## **6.6.2 Zveřejňování osobních údajů při výkonu samosprávy**

Povinnými subjekty, se kterými občan často přichází do styku při vyřizování různých záležitostí, protože každý občan je součástí nějaké obce nebo kraje, jsou územní samosprávné celky.

Poskytování informací ze zápisů jednání a usnesení zastupitelstva a rady a otázka ochrany osobních údajů jsou mnohdy pro územní samosprávné celky oříškem. Zatímco jak jednání, tak usnesení zastupitelstva jsou veřejná, jednání

---

<sup>102</sup> Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 3/2011 k ochraně osobních údajů podnikajících fyzických osob. [online]. Publikováno 3. června 2011 [citováno 1. března 2016]. Úřad pro ochranu osobních údajů. Dostupné z: [https://www.uoou.cz/files/stanovisko\\_2011\\_3.pdf](https://www.uoou.cz/files/stanovisko_2011_3.pdf).

rady dle ust. § 101 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů („obecní zřízení“) veřejná nejsou. Nahlízet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva a rady mohou dle obecního zřízení pouze občané v užším smyslu (osoby nad 18 let s trvalým pobytem na území obce nebo kraje), dále vlastníci nemovitostí, jejichž pozemek nebo stavba se na území obce nebo kraje nachází a rovněž cizí státní příslušníci s trvalým pobytem na území obce nebo kraje. Jiné osoby mohou získat informace v souladu s ust. §8a ZSPI tak, aby tímto poskytnutím nedošlo k zásahu do soukromí osob. Správní orgán musí při rozhodování zvážit, zda danou informaci poskytnout nebo odepřít. Bez souhlasu subjektu může údaj správní orgán poskytnout jen v zákonem stanovených případech dle ust. § 5 odst. 2 a-g ZOOÚ. V těchto případech lze zejména uvažovat o aplikaci ust. § 5 odst. 2 f ZOOÚ o poskytnutí údajů o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazením.

V souvislosti s ochranou osobních údajů lze rozlišovat dvojí přístup k poskytování informací ze zápisů nebo usnesení zastupitelstva nebo rady:

- 1. nahlížení do dokumentů zákonem stanovenými osobami, přičemž se takový dokument poskytne se všemi jeho údaji. V případě prodeje majetku obce je občan této obce oprávněn nahlédnout do úplného dokumentu včetně osobních údajů subjektu. Fyzická osoba musí být přesně identifikována, aby nikdo nemohl namítat neplatnost smlouvy vzhledem k její neurčitosti. V daném příkladu lze aplikovat ust. §5 odst. 2b ZOOÚ, který povoluje zpracovat tyto údaje i bez souhlasu subjektu, tudíž zveřejnění osobních údajů subjektu v dané smlouvě nelze považovat za porušení povinnosti správce.
- 2. zveřejňování dokumentů prostřednictvím internetu a jiných médií dle ZSPI. Obec nebo kraj jsou povinny v tomto případě v souladu se ZOOÚ nezveřejňovat osobní údaje o subjektech, resp. je anonymizovat do té míry, aby subjekty nebyly rozpoznatelné, ale zároveň to splnilo účel sdělení (jinak by správce musel požádat o souhlas se zpracováním osobních údajů dle ust. § 5 odst. 2 ZOOÚ).<sup>103</sup>

Klíč k otázce týkající se zveřejňování záznamů ze zasedání zastupitelstev obcí nebo krajů by měla poskytovat judikatura, nicméně ani ta není jednoznačná.

---

<sup>103</sup> BARTÍK, V., JANEČKOVÁ, E. *Ochrana osobních údajů v aplikační praxi: vybrané otázky*. 3. vydání. Praha: Linde, 2013, str. 69.

Městský soud v Praze došel k závěru, že vzhledem k tomu, že jednání zastupitelstva jsou veřejná, tak k nim mají přístup i soukromé osoby. Tyto osoby jsou oprávněny se na daném jednání vyjadřovat, a protože je každý oprávněn pořizovat si zvukové či jiné záznamy z jednání, má právo i zaznamenat projev těchto soukromých osob, jelikož se nejedná o projev osobní povahy. Pokud by měla některá ze soukromých osob za to, že pořízení takového záznamu nepřipustně zasáhlo do jejích práv, nápravy se může domáhat pouze v občanskoprávním sporu.<sup>104</sup> Tento názor ovšem odmítl KS v Hradci Králové, který na projevy soukromých osob naopak pohlíží jako na projevy, které mohou být osobní povahy, a proto je jim třeba poskytovat ochranu.<sup>105</sup>

V otázkách poskytnutí zvukového či jiného záznamu se vymezuje komentář k ZSPI následovně: jestliže záznam obsahuje mimo projevy zaměstnanců nebo funkcionářů veřejné správy též projevy soukromých osob, k poskytnutí informace je třeba souhlas dané osoby. Není-li poskytnut souhlas, zvukový nebo obrazový záznam může být poskytnut, není-li na něm zaznamenán projev soukromé osoby. Pokud to technika územního samosprávného celku neumožňuje, je to důvod pro odepření celé žádosti poskytnutí informace. V otázce poskytování záznamu z veřejného zasedání ovšem zdaleka nejsou všichni autoři zajedno- někteří vycházejí již ze samotného principu veřejnosti zasedání a z toho dovozují povinnost informace vždy poskytnout, komentář k ZSPI se však k tomuto tématu staví zdrženlivěji a tvrdí, že samotná možnost účasti veřejnosti na zasedání nezakládá automaticky možnost šíření a distribuci záznamu včetně osobních údajů.<sup>106</sup>

Dle mého názoru by měly být veškeré záznamy ze zasedání zastupitelstev zveřejněny i bez souhlasu subjektu, pokud takové projevy soukromé osoby obsahuje. Průměrný jedinec si musí uvědomovat, že projev učiněný na zasedání zastupitelstva je učiněn veřejně, a proto záleží jenom na něm, jaký bude obsah jeho projevu, čímž dává *de facto* souhlas s jeho zveřejněním.

## 6.7 Příjemci veřejných prostředků

---

<sup>104</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 13. 3. 2012, č.j. 8 A 316/2011-47.

<sup>105</sup> Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 30. 8. 2012, č.j. 52 A 12/2012-27.

<sup>106</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 402.

Povinný subjekt je povinen dle ust. § 8b ZSPI zveřejnit základní údaje o osobě, které byly poskytnuty veřejné prostředky. Z této povinnosti jsou oproštěny výjimky stanovené ve zvláštních zákonech v oblasti sociální, zdravotní, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.<sup>107</sup> Základními údaji se potom rozumí hlavně jméno příjemce veřejného prostředku a výše poskytnutého prostředku a s tím spojený účel poskytnutí veřejných prostředků. Za základní údaj není možné považovat rodné číslo.

Veřejné prostředky jsou vymezeny v ust. § 2g zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole jako „veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a).<sup>108</sup> Za veřejné prostředky lze tedy považovat jakékoliv platby plynoucí z veřejného rozpočtu (státu, obce, kraje), tak i majetek s práva včetně plateb na platy státních zaměstnanců. Ačkoliv se některé povinné subjekty stále zveřejňování platů brání, judikatura posledních let hovoří jasně.

Ustanovení § 8b bylo do ZSPI zapracováno novelou č. 61/2006 Sb., nicméně její původ můžeme spatřit již v roce 2002 v rámci poslanecké iniciativy, v jejíž důvodové zprávě bylo komentované ustanovení chápáno jako zpřístupnění údajů o osobách, které z vlastní vůle žádají o přidělení veřejných prostředků<sup>109</sup>- tímto vysvětlením lze dovozovat, že výše zmíněné ustanovení nebylo původně určeno k zakotvení práva na poskytnutí informací o platech státních zaměstnanců, ale jako osob, které aktivně požádaly o příspěvek nebo dotaci či na základě smluv uzavřených s povinnými subjekty v oblasti veřejného majetku nebo služeb za protiplnění. S odkazem na toto vysvětlení povinné subjekty vytrvale odmítaly poskytnout informace o zveřejnění platu státních zaměstnanců, což zejména po medializaci níže uvedených kauz vyvolalo nevoli ze strany občanů.

---

<sup>107</sup> Těmito zvláštními zákony jsou zejména zák. č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění apod.

<sup>108</sup> organizační složka státu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek apod.

<sup>109</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů dle FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 430.

### 6.7.1 Zveřejňování platů státních zaměstnanců

Jak již bylo zmíněno, jednou otázkou, která vyvolala širokou veřejnou diskuzi i v neoborných médiích<sup>110</sup>, je otázka zveřejňování platů státních zaměstnanců.

Je vhodné připomenout, že v prvních letech účinnosti ZSPI bylo přístupováno spíše negativně ke zveřejňování platů státních zaměstnanců. I soudy se přikláněly k názoru, že výše platu patří mezi osobní údaje, které jsou chráněny zákonem. Např. rozsudek NSS z 2004 určil, že výše odměn, které byly vypláceny uvolněným zastupitelům obce, jsou osobními údaji ve smyslu ust. § 4a ZOOÚ, tudíž se na ně ZSPI nevztahuje. Zamítavě se rovněž postavil vůči anonymizovanému zveřejnění odměny a příslušné funkce v úřadu, jelikož to dle jeho názoru mohlo umožnit identifikaci subjektu údajů chráněných zákonem.

Navíc se vycházelo z již překonané teorie, že právo na ochranu soukromí je zakotveno v čl. 10 Listiny a představuje tudíž základní lidská práva a svobody, která jsou nadřazena právům politickým, mezi něž patří i právo na informace podle čl. 17 Listiny.<sup>111</sup> Nelze ovšem opominout fakt, že jsou obojí, přestože je lze najít pod jinými oddíly, zařazena pod stejnou hlavou- pod Lidská práva a základní svobody, z čehož můžeme vyvodit, že jde o práva svým významem téměř rovnocenná, a jak se ukazuje v posledních letech v některých případech, právu na informace by měla v některých případech dána přednost.

Významným milníkem se stala novela č. 61/2006 Sb., konkrétně ust. §8b ZSPI s názvem „*příjemce veřejných prostředků*“ a přelomový rozsudek NSS z roku 2011, který poskytl chybějící výklad k tomuto ustanovení. Příjemcem veřejných prostředků se dle NSS rozumí jakákoliv osoba, které je vyplacena byt' i jen minimální částka z veřejných rozpočtů- tím je tedy i jakýkoliv zaměstnanec veřejné správy.<sup>112</sup> Ust. §8b odst. 3 ZSPI potom stanoví rozsah poskytnutí informace, jimiž jsou tyto údaje: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

---

<sup>110</sup> např. mesec.cz, zpravy.idnes.cz, lidovky.cz, penize.cz, novinky.cz, archiv.ihned.cz a mnoho dalších.

<sup>111</sup> Rozsudek KS v Českých Budějovicích, č. j. 10 Ca 215/2001.

<sup>112</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.5.2011, č.j. 5 As 57/2010.

Na tento rozsudek z roku 2011 navázal NSS v roce 2014 jeho potvrzením a rozšířením. Informace o výši platů zaměstnanců se zásadně zveřejňují a jen ve výjimečných případech je v souladu s principem proporcionality může povinný subjekt odepřít. Svobodný přístup k informacím je podle NSS klíčový v rámci kontroly veřejné správy občany, kdy jednak posiluje vztah mezi občany a státem a zároveň při tom naplňuje demokratický princip. Pokud není veřejná moc kontrolována, často selhává a může tak snadno sklouznout ke korupci. Právo občana na informace tak zabraňuje zneužívání veřejné moci, čímž posiluje demokratickou legitimitu politického systému. Důležitá je i preventivní funkce- lze předpokládat, že se povinný subjekt bude chovat řádněji, bude-li vědět o existenci účinného systému povinnosti poskytování informací o své činnosti.

Dle NSS nemá informace o výši platu žádné negativní hodnocení snižující lidskou důstojnost zaměstnance, která by mohla být důvodem k odepření informace. Plat je definován jako odraz hodnoty práce zaměstnance pro zaměstnavatele a negativní hodnocení může nabývat pouze tehdy, není-li poskytován zákonným způsobem, obzvlášť za situace, kdy je zaměstnanec odměňován nadstandardně za svoji funkci a odvedenou práci.

Zveřejnění informace o platu zaměstnanců se zejména týká zaměstnanců na vedoucích pozicích, zaměstnanců, kteří metodicky řídí nebo organizují určitou činnost povinného subjektu a dále těch, kteří mají faktický vliv na činnost povinného subjektu- lze si představit zejména poradce nebo asistenty.

Právo odepřít poskytnutí informace o platech státních zaměstnanců lze pouze za daných podmínek:

- na činnosti povinného subjektu se daná osoba, jejíž plat má být zveřejněn, podílí pouze nepřímo nebo nevýznamným způsobem- pod tím si lze představit zejména osoby, které vykonávají u povinného subjektu pomocné práce v rámci úklidu nebo údržby a zároveň nesplňují podmínku uvedenou níže,
- neexistují konkrétní pochybnosti o nezákonném odměňování daného zaměstnance. Existuje-li pochybnost, zda danou informaci poskytnout či ne, je třeba spíše přihlídnout k jejímu poskytnutí než odepření.<sup>113</sup>

S aplikací rozhodnutí NSS z roku 2011 je spojena jeden velmi známý případ- a to poskytnutí informací o platech zaměstnanců Vrchního státního zastupitelství (dále jen „VSZ“) z roku 2013, které zveřejnila vrchní státní

<sup>113</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012 [3155/2015 Sb. NSS].

zástupkyně Lenka Bradáčová na základě žádosti. Byl zveřejněn jmenovitý seznam na portálu Justice s příslušnými uvedenými částkami hrubé měsíční mzdy každého zaměstnance, včetně státních zástupců.<sup>114</sup> Toto rozhodnutí vyvolalo reakci Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“), který udělil VSZ pokutu ve výši 100.000,- Kč. VSZ podalo rozklad, ale pokuta byla nakonec potvrzena.

VSZ pod vedením Lenky Bradáčové se při zveřejnění výše platů zaměstnanců drželo výše uvedeného NSS rozsudku a odkazovalo na něj i při svém odvolání se proti pokutě mu udělené ÚOOÚ. ÚOOÚ reagoval zveřejněním stanoviska, ve kterém argumentoval, že se neztotožnil s názorem NSS. Dle jeho názoru NSS vůbec neaplikoval princip proporcionality v případě konfliktu ochrany soukromí a osobních údajů dle ust. § 8a ZSPI s ust. §8b ZSPI. ÚOOÚ se v tomto stanovisku vyjádřil i do budoucna a „pohrozil“, že v případech, která shledá jako neopodstatněný zásah do ochrany soukromí dle ust. § 8a ZSPI, bude takovéhle jednání nadále sankcionovat.<sup>115</sup>

Jak lze pozorovat s větším časovým rozestupem, rozsudek NSS z roku 2014 se ztotožňuje spíše s názorem vrchní státní zástupkyně L. Bradáčové, kdy za nespornou povinnost zveřejnit informace o platu se týká hlavně pracovníků na vedoucích pozicích. Podivné chování ÚOOÚ, které nejenom že nerespektovalo rozsudek NSS a vyložilo si uvedenou situaci po svém, ale rovněž nebralo v potaz čl. 10 odst. 3 Listiny, který stanovuje, že: *„Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“* Zveřejnění platu státních zástupců navíc nelze považovat za neoprávněné, jelikož se dá vcelku snadno zjistit z předpisu Ministerstva práce a sociálních věcí,<sup>116</sup> který stanoví výši platového základu a zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů. ÚOOÚ jednal absurdně, pokud zakázal zveřejnit informace, které jsou pro veřejně dostupné, pouze se k nim laická veřejnost tak snadno nedostane.

Zajímavý „obrat“ v názoru lze potom spatřit v kauze Kanceláře prezidenta republiky vs. Lidovými novinami, která po prohraném soudním sporu v r. 2012

---

<sup>114</sup>Bradáčová zveřejnila platy na svém úřadě [online]. Publikováno 8. 2. 2013 [citováno 1. 3. 2016]. Dostupné

z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/bradacova-zverejnila-platy-na-svem-urade-955292>

<sup>115</sup>Stanovisko ÚOOÚ ke zveřejnění platů státních zaměstnanců [online]. Publikováno 3. června 2011 [citováno 1. března 2016]. Dostupné z:

<http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=14&submenu=328&loc=940>.

<sup>116</sup>Předpis č.33/2015 Sb., Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí o vyhlášení výše platové základny pro určení platu státních zástupců podle zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců.

byla přinucena zveřejnit platy svých zaměstnanců, resp. platy prezidenta tajemníka Ladislava Jakla a vicekancléře Petra Hájka,<sup>117</sup> pokutu ovšem nedostala. V roce 2015 pak Kancelář prezidenta republiky (konkrétně vedoucí Vratislav Mlynář) zveřejnila výši platů vedoucích zaměstnanců po obdržení kladného stanoviska ÚOOÚ.<sup>118</sup> Tabulka prozrazuje konkrétně pouze platy kancléře Vratislava Mynáře a jeho zástupce Petra Mužáka, ostatní jsou označeni jako „Ředitel 1“ až „Ředitel 11“. Přestože lze sledovat v chování úřadu určitý posun, za vítězství tento krok jistě ještě považovat nelze. Dle mého názoru jde stále o nerespektování rozsudku NSS z roku 2014, který se jasně vymezil ohledně zveřejnění platu vedoucích zaměstnanců, mezi něž všichni výše uvedení bezesporu patří. Kancelář prezidenta republiky záměrně zcela ignorovala zákon- resp. ust. § 8b odst. 3 ZSPI, které stanovuje rozsah poskytnutí osobních údajů, mezi nimiž je rovněž jméno a příjmení příjemce veřejného prostředku.

Co se týče uveřejňování platů státních zaměstnanců, mají povinné subjekty ještě před sebou dlouhou cestu. Přestože v současné době ÚOOÚ i díky nové předsedkyni JUDr. Ivany Janů názory soudů respektuje, stále zde existuje neochota některé informace poskytovat a bude trvat bohužel ještě nějakou chvíli, než začnou povinné subjekty jednoznačný výklad soudů respektovat. Rychlejším a zejména účinnějším řešením by jistě byla novela, která by přímo v zákoně zakotvila právo na poskytnutí informací o platech zaměstnanců veřejné sféry. Jisté problémy by mohly nastat s poskytnutím informace u povinných subjektů, které nejsou vysloveně stanovené v zákoně (tedy nejedná se o subjekty vymezené ust. § 2 odst. 1 ZSPI jako státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce), ale i tak by se jednalo o významný posun vpřed.

## 6.8 Ochrana obchodního tajemství

Této zákonné výjimky bylo pod záštitou ochrany obchodního tajemství v prvních letech účinnosti ZSPI často zneužíváno. Tomuto snadnému zneužití rovněž nahrávala i poněkud nešťastná formulace ust. § 9 odst. 1 ZSPI „*pokud je*

---

<sup>117</sup> KOLMAN, P. *Máme právo vědět, hrade* [online]. Publikováno 9.7.2012.[citováno 1.3.2016].

Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/mame-pravo-vedet-hrade-84096.html>

<sup>118</sup> *Kancelář prezidenta republiky zveřejňuje platy za rok 2014* [online]. Publikováno 20.4.2015.[citováno 1.3.2016]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/kancelar-prezidenta-republiky-zverejnuje-platy-za-rok-2014-11029>



*informace označená za obchodní tajemství, povinný subjekt ji neposkytne“* před novelou č. 61/2006 Sb., kterou zákonodárce potom vhodněji upravil na *„pokud je požadovaná informace obchodním tajemstvím, povinný subjekt ji neposkytne.“* Povinnému subjektu potom mohlo připadat, že vše, co označí za obchodní tajemství, nebude muset poskytnout, což je samozřejmě nesmysl.

Je vhodné připomenout, že při vysvětlení pojmu *„obchodní tajemství“* odkazoval ZSPI na již neplatný obchodní zákoník, který v ust. § 17 vymezil jeho pojmové znaky jako *„veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.“*

Od 1. 1. 2014 je ale obchodní tajemství vymezeno v ust. § 504 občanského zákoníku, kde uvádí, že *„obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastníci zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení.“* Všechny tyto znaky opět musí být splněny kumulativně, jinak se nejedná o obchodní tajemství a jde o tzv. absolutní neplatnost, resp. absolutní zánik obchodního tajemství. Je-li na základě žádosti o informace poskytnutí informace odmítnuto z důvodu aplikace tohoto ustanovení, toto rozhodnutí musí být řádně odůvodněno. Je také vhodné doplnit, že i obchodní tajemství vzniklé před 1. 1. 2014 bude posuzováno dle pozdější úpravy- ke dni rozhodnutí o odmítnutí žádosti.<sup>119</sup> Bude-li žádost částečně odmítnuta (např. u smlouvy, kde některé informace mají podobu obchodního tajemství), povinný subjekt by měl poskytnout kopii dokumentu, kde anonymizuje části označené jako obchodní tajemství a vydá rozhodnutí o odmítnutí této části, kde svůj postup náležitě zdůvodní. Toto odůvodnění musí obsahovat náležitosti uvedené v ust. § 68 odst. 3 SpŘ- tedy nejenom důvody, které správní orgán (=povinný subjekt) k danému rozhodnutí vedly, ale rovněž i úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení žádosti, což v tomto případě znamená v podstatě objasnění, v čemž spočívá naplnění pojmových znaků legální definice.

Před výše zmíněnou novelou bylo rovněž povinností označení informace za obchodní tajemství podnikatelem před podáním žádosti o informace, nyní už

---

<sup>119</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 464.

v souladu s objektivním pojetím naplnění pojmových znaků obchodního tajemství nezáleží na tom, zda byly dané informace jako obchodní tajemství označeny nebo ne, stačí zkrátka naplnit kumulativně všechny znaky, přičemž označení informace za obchodní tajemství může vyplývat i konkludentně z podnikatelského jednání, např. z různých opatření, které provedl v zájmu utajení této informace.

Za výjimku z ochrany obchodního tajemství se dle ust. § 9 odst. 2 ZSPI považuje údaj o příjemci veřejných prostředků a rozsahu těchto prostředků. Cílem komentovaného ustanovení je zakotvit zákonem stanovenou výjimku v souladu s principy otevřenosti a kontroly hospodaření veřejné správy s těmito veřejnými prostředky, přičemž s ohledem na ochranu osobních údajů a analogicky k § 8b odst. 3 ZSPI lze považovat za dostatečné vymezení příjemce veřejného prostředku jméno, příjmení, rok narození a obce, kde má příjemce trvalý pobyt; zveřejněním rozsahu těchto prostředků se pak rozumí nejenom výše poskytnutých prostředků, ale rovněž alespoň účel a podmínky, za kterých byly prostředky poskytnuty, což potvrdila i judikatura.<sup>120</sup>

Jedním z důvodů pro odepření žádosti o informace týkající se zveřejnění smluv obchodně-právního charakteru byla snaha některých povinných subjektů podřadit pod obchodní tajemství tyto smlouvy jako celek. Nicméně, tento názor je už překonaný, a jak sama stanovila judikatura, není důvod nezveřejnit smlouvu vůbec jenom proto, že obsahuje osobní údaje některých osob. Tyto všechny údaje musí být posouzeny zvlášť a jsou důvodem pro vyloučení některých ze skupiny údajů, ale rozhodně ne odepřením smlouvy jako celku. Smlouva je totiž dvoustranným právním aktem a je téměř nemožné, že by celý její obsah byl obchodním tajemstvím. V daném případě žalovaný (= povinný subjekt) odmítl poskytnout kopii smlouvy o postoupení pohledávky ČR vůči Rusku s vysvětlením, že smlouva obsahuje obchodní tajemství dle ust. § 9 odst. 1 ZSPI a utajované informace dle ust. § 7 ZSPI, a proto nemůže být poskytnuta, navíc se netýkala používání veřejných prostředků- konkrétně státního rozpočtu dle ust. § 9 odst. 2 ZSPI, i rozhodnutí o rozkladu se opírá o ust. § 9 odst. 1 ZSPI. Žalovaný uvádí, že ve smlouvě je výslovně uvedeno prohlášení mlčenlivosti a navíc ani žalovaný nedostal souhlas druhé strany se zveřejněním obchodního tajemství, a proto se rozhodl žádost odmítnout. Jak bylo již výše uvedeno, tvrzení, že na celou smlouvu se vztahuje obchodní tajemství, neobstojí. Teoreticky by mohla nastat situace, kdy by se vztahovalo obchodní tajemství na část smlouvy, ale v daném

<sup>120</sup> Rozsudek NSS ze dne 9.12.2004, č.j. 7 A 118/2002-37 (654/2005 Sb. NSS).

případě existuje pouze prohlášení o důvěrnosti obsahu smlouvy, které nesmí být s ochranou obchodního tajemství zaměněno. Soud připomíná, že z hlediska ust. § 9 odst. 1 a 2 ZSPI musí být informace označena za obchodní tajemství předtím, než je žádost doručena.<sup>121</sup> Rovněž lze říci, že nejsou naplněny ani materiální pojmové znaky obchodního tajemství, proto nejsou dány důvody žádosti o poskytnutí smlouvy o postoupení pohledávky nevyhovět.<sup>122</sup>

## 6.9 Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů

V tomto případě jsou dle ust. § 10 ZSPI chráněny informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění nebo sociálním zabezpečení, a povinný subjekt je tedy neposkytne. Toto ustanovení by mělo především sloužit jako zajištění ochrany soukromí a majetkové sféry fyzických (ale i právnických) osob v souladu s ust. § 8a ZSPI a ZOOÚ.

Při střetu soukromého zájmu- tj. ochrany důvěrnosti určitých informací, které se týkají úlev ve formě prominutí příslušenství daně, popř. informací o tom, zda dané úlevy byly poskytnuty nebo ne, zájem veřejnosti nepožívá větší ochranu než zájem soukromý. Jak stanovil NSS, majetkové poměry fyzických a právnických osob tvoří jejich peněžité i nepeněžité příjmy, vlastnictví bytů a nebytových prostor, majetková práva apod.<sup>123</sup> V souvislosti s majetkovými poměry zmiňuje ust. § 8b ZSPI povinnost povinného subjektu poskytnout základní údaje o sobě, které poskytl veřejné prostředky- tato ustanovení se tak dostávají často do konkurence, resp. ust. § 8b lze chápat jako výjimku z ust. § 10 ZSPI, to ale neplatí vždy a je nutné přihlídnout ke konkrétním okolnostem daného případu.

Přednost toho kterého zájmu, resp. práva již několikrát posuzovala judikatura- např. lze připomenout rozhodnutí Městského soudu v Praze, který se týkal odmítnutí žádosti neúspěšné účastnice o poskytnutí informace o výši nájemného za obecní byt. Úřad městské části tehdy rozhodl, že zveřejněním toho údaje by nezákonně zasáhl do ochrany majetkových poměrů osoby, a žádost proto zamítl, načež žadatelka podala žalobu k soudu. Soud rozhodl, že žadatelka má

---

<sup>121</sup> nyní již neplatí, ZSPI klade důraz na objektivní stránku naplnění znaků obchodního tajemství.

<sup>122</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.7.2006, č.j. A 2/2003-73 (č. 1469/2008 Sb. NSS).

<sup>123</sup> Rozsudek NSS ze dne 25.6.2008, č.j. 5 As 53/2007-85.

právo na poskytnutí informace o výši prvního nájemného, protože tato informace nevyovídá zhola nic o majetkových poměrech úspěšného účastníka chráněných ust. § 10 ZSPI, ale je hlavně informací o transparentnosti veřejné správy.<sup>124</sup>

## 6.10 Další omezení práva na informace

Ust. § 11 ZSPI obsahuje široké vymezení dalších zákonem stanovených omezení práva na informace. Ust. § 11 odst. 1 ZSPI vymezuje fakultativní omezení, dává tedy povinnému subjektu možnost správního uvážení, zda danou informaci vzhledem k okolnostem daného případu poskytnout či ne. Ač se to na první pohled nemusí zdát, toto fakultativní omezení povinnému subjektu paradoxně častěji rozhodování ztěžuje, než aby mu vypomohlo. Povinný subjekt totiž musí rozhodnout, jestli v daném konkrétním případě opravdu existuje důvod pro neposkytnutí informace dle ust. § 11 odst. 1 ZSPI nebo zda bude upřednostněno právo na informace. Komentář k ZSPI vysvětluje, že aplikace tohoto ustanovení je dvoufázová- nejprve se informace vyhodnocuje, a pokud naplňuje znaky výlučně vnitřní informace dle ust. § 11 odst. 1a ZSPI nebo podkladové informace dle ust. § 11 odst. 1b ZSPI, povinný subjekt užije správního uvážení při posouzení, zda je takové omezení práva na informace nutné. V souvislosti s tímto ustanovením také platí, že poskytnutí dané informace žadateli nelze na rozdíl od jiných důvodů pro odmítnutí informace úplně odepřít a musí mu být sděleny aspoň základní informace. Pokud by došlo k úplnému odepření, dalo by se tak uvažovat hlavně ve výjimečných případech dle ust. § 11 odst. 1c ZSPI.

### 6.10.1 Fakultativní omezení práva na informace

Dle ust. §11 odst. 1 ZSPI povinný subjekt není povinen poskytnout, jednání se o:

- a) informace, které se vztahují výlučně k vnitřním předpisům a dalším pokynům povinného subjektu- tzv. „důvěrné vnitřní informace“ a nesměřují vůči třetím osobám navenek. Z hlediska těchto znaků

---

<sup>124</sup> KORBEL., F. a kol.: *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace v životním prostředí. Komentář.* 2. vydání. Praha, Linde 2005, str. 92.

rozlišujeme dva typy aktů, které splňují tyto podmínky- jedná se o akty vnitřní normativní (interní normativní instrukci) a vnitřní individuální pokyny (individuální služební akty). Hranice mezi pojmy vnitřní pokyn a personální předpis není příliš ostrá- odlišuje je potom v míře obecnosti- jedná-li se o akty obecné, nazývá je personálními předpisy, naopak vnitřní předpisy jsou konkrétní akty upravující situaci ad hoc.<sup>125</sup> Tyto informace musí splňovat náležitosti formální a především obsahové, tzv. že mají jak navenek charakter vnitřního pokynu nebo personálního předpisu, tak fakticky směřují dovnitř struktury povinného subjektu. Tyto pojmy rovněž pomohla vymezit judikatura jako akty abstraktní povahy sloužící k úpravě poměrů výlučně uvnitř úřadu, a které se nijak netýkají třetích osob stojících vně úřadu. Je nutné rozlišit, zda se jedná výhradně o vnitřní pokyn, nebo bylo vnitřním pokynem přikázáno vypracovat určitou informaci- na to už by se omezení práva na informace nevztahovalo.<sup>126</sup> Pro vnitřní pokyny jsou typické vlastnosti- závaznost, směřování dovnitř soustavy státních orgánů, přičemž nezáleží, zda je některý pokyn udílen v rámci jednoho subjektu nebo ve vnitřních vztazích mezi více povinnými subjekty. Také není důležité, zda povinný subjekt je správní orgán či není- tato povinnost se váže i na další orgány veřejné moci. Vnitřními předpisy jsou např. organizační řád, spisový řád, docházkový systém a další pokyny, kterými jsou vázány výhradně pracovníci povinného subjektu.

- b) novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu- logicky jde o informaci, která již v době podání žádosti existuje, ale ještě nebylo rozhodnuto- za takových podmínek má možnost povinný subjekt poskytnutí dané informace omezit. Za novou informaci se nepovažuje její „předběžná verze“- např. její koncept nebo návrh, je proto vhodné uvažovat o postupu dle ust. § 2 odst. 4 ZSPI s drobnými odchylkami.<sup>127</sup> V podstatě se jedná o neexistující informaci, a proto nesplňuje znaky informace vymezené v ust. § 3 odst. 3 ZSPI- tedy požadovaná informace nikdy neexistovala, resp. neexistuje v době podání

---

<sup>125</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 498.

<sup>126</sup> Rozsudek MS v Praze, č.j. 10 A 251/2011-38 (2824/2013 Sb. NSS) a rozhodnutí NSS, č.j. 4 As 13/2010-75.

<sup>127</sup> ust. § 2 odst. 4 ZSPI stanoví, že „povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací“.

žádosti a povinný subjekt s ní nedisponuje.<sup>128</sup> Důvodová zpráva k zák. č. 61/2006 Sb. uvádí, že smyslem tohoto ustanovení je předejít žádostem o informace, které jsou mimo sféru povinného subjektu a zákona- tím jsou myšleny hlavně právní analýzy, hodnocení apod., k nimž povinný subjekt nemůže být prostřednictvím žádosti nucen. Žadatel se tudíž nemůže domáhat poskytnutí informace, která bude vytvořena teprve v budoucnu- povinný subjekt ji ale může poskytnout, až ji vytvoří, je to čistě na jeho úvaze.

Hlavní rozdíl mezi ust. § 2 odst. 4 ZSPI a ust. § 11 odst. 1b ZSPI lze potom spatřovat v tom, že zatímco v prvním případě se jedná o informaci, která reálně neexistuje, ve druhém sice existuje, ale ne samostatně a slouží při vytváření rozhodování.<sup>129</sup>

Neexistující informace nesplňuje požadavky na informaci dle ust. § 3 odst. 3 ZSPI- musí reálně existovat a být zaznamenána. Pokud není, je to logicky důvod pro odmítnutí žádosti dle ust. § 15 ZSPI. Rovněž lze i pod ust. § 2 odst. 4 ZSPI logicky podřadit i situaci, kdy informace reálně existuje, ale povinný subjekt s ní nedisponuje- pouze v případě, že by povinný subjekt informaci mít měl a měl ji poskytnout, žádost nelze odmítnout.

Rozdílná situace pak nastává tehdy, když žadatel žádá o poskytnutí sdělení, zda nastala nějaká skutečnost nebo ne- potíž je v tom, že údaj o tom, že určitá situace nastala nebo ne, se většinou nezaznamenává. Podle komentáře k ZSPI ale nelze brát zaznamenání pouze přísně formalisticky, jelikož by tento přístup vedl k paradoxním situacím, kdy např. namísto toho, aby při zodpovězení dotazu, zda povinný subjekt vykonal určitou činnost nebo ne, podal prostou negativní odpověď, by byla žádost zamítnuta v důsledku toho, že informaci nelze podat, jelikož nebyla nikde zaznamenána.<sup>130</sup>

Jiný případ je tzv. předběžná informace podle ust. § 139 SpŘ, která umožňuje každému podle zvláštního zákona požadovat, aby správní orgán,

---

<sup>128</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.1.2015, č.j. 3 As 115/2014-29 .

<sup>129</sup> Rozsudek NSS ze dne 17 .6. 2010, č.j. 1 As 28/2010-86.

<sup>130</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 179.

který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, poskytl předběžnou informaci.<sup>131</sup>

- c) speciálně označenou informaci poskytnutou NATO nebo EU, která je takto označena v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti nebo ochrany práv třetích osob a původce k ní nedal souhlas- toto ustanovení bylo do ZSPI začleněno novelou č. 32/2008 Sb. Jedná se v podstatě o určitý druh utajovaných informací speciálně označovaných jako „NATO UNCLASIFIED“ nebo „LIMITE“. Povinný subjekt po zvážení, zda může informace poskytnout, by se měl vždy dotázat původce informace, zda souhlasí s poskytnutím podle ust. § 11 odst. 2a ZSPI.

### 6.10.2 Obligatorní omezení práva na informace

Dle ust. § 11 odst. 2 ZSPI a násl. povinný subjekt informace obligatorně neposkytne, jestliže se jedná o informaci, která:

- a) vznikla bez použití veřejných prostředků a byla vytvořena nebo předána třetími osobami, jimiž takovou povinnost zákon neukládá a zároveň neudělila souhlas s poskytnutím informace. Třetí osoba, která vytvořila nebo předala informaci, není v zákoně blíže vymezena, z povahy ustanovení je však zřejmé, že se nebude jednat o povinný subjekt, který by podle ZSPI měl informační povinnost. Praktický problém může nastat u zjišťování souhlasu třetí osoby- nejdříve soudy byly názoru, že k tomu, aby byla informace poskytnuta, je nutný výslovný a jednoznačný souhlas,<sup>132</sup> postupně však z tohoto požadavku ustupovaly a judikovaly, že stačí pouze souhlas konkludentní.<sup>133</sup> Komentář k ZSPI považuje ust. § 11 odst. 2 a za specifickou situaci k ust. § 12. U takového ověřování souhlasu třetí osoby se lze proto řídit ust. § 12 ZSPI, ze kterého vyplývá, že povinný subjekt se na souhlas třetí osoby v odůvodněných případech musí zeptat.<sup>134</sup> Komentář k ZSPI považuje ust. § 11 odst. 2 a za specifickou situaci k ust. § 12. Povinný subjekt v tomto případě musí zvážit, zda lze konkrétní situaci pod odůvodněný případ podřadit. Rovněž formulace

<sup>131</sup> blíže k institutu předběžné informace viz ....strana této práce

<sup>132</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.6.2012, č.j. 9 As 101/2011-108.

<sup>133</sup> v daném případě se jednalo o zpřístupnění informace ohledně uzavření nájemní smlouvy- rozsudek NSS ze dne 14.8.2014, č.j. 10 As 59/2014-41 (3126/20014 Sb. NSS).

<sup>134</sup> viz ust. § 12 ZSPI: „V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření (informace) trvá.“

„zda důvod odepření trvá“ je poněkud nešťastná, neboť může navodit pocit, že pokud byla jednou informace odepřena, toto rozhodnutí je konečné kromě odůvodněných případů, které náhodně přezkoumá povinný subjekt, což by popřelo samotný restriktivní princip omezení práva na informace.<sup>135</sup> Z kontextu ust. § 12 ZSPI tak vyplývá, že povinný subjekt se musí dotázat třetí osoby na souhlas, lze-li důvodně očekávat, že by tato osoba mohla odepření informace prolomit- např. u souhlasu fyzické osoby s poskytnutím jejích osobních údajů jinak chráněných v režimu ZOOÚ.

- b) se již pravidelně zveřejňuje na základě zvláštního zákona- jedná se o informaci, která je povinným subjektem zveřejňována v pravidelných intervalech, tudíž není povinností povinného subjektu tuto informaci speciálně žadateli poskytnout- ba naopak, je dokonce zakázáno ji poskytnout. Podle důvodové zprávy ke komentovanému ust. ZSPI je tato zdánlivě přílišná přísnost pouze naplněním principu rovnosti přístupu v určitém okamžiku všem zájemcům.<sup>136</sup> Jako zvláštní zákony jsou potom demonstrativně uvedeny v poznámce pod čarou zák. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSSS“) nebo zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance. ZSSS upravuje informační povinnost Českého statistického úřadu v ust. § 18 jak vlastní, tak i na základě žádosti, což na první pohled podřazení ZSSS pod ust. § 11 odst.2 vylučuje. Komentář ZSPI vysvětluje, že ZSSS není ani zvláštní úpravou k ZSPI, protože u ZSSS se rozhodně nejedná o úpravu komplexní, která by absolutně vyloučila úpravu v ZSPI.<sup>137</sup> Danou situaci totiž nelze podřadit pod ust. § 2 odst. 3 ZSPI, který zakotvuje zásadu *lex specialit derogat generali*: „Zákon (ZSPI) se neužije na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.“ ZSSS nic výše

---

<sup>135</sup>FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 630.

<sup>136</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů [online]. [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqga3f6nrri5shu&groupIndex=0&rowIndex=0>

<sup>137</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 518.



uvedeného neupravuje, ale nelze posoudit jednoznačně určit existenci speciální úpravy, která by vyloučila aplikaci ZSPI pouze na základě ust. § 2 odst. 3 ZSPI- jedná se totiž pouze o demonstrativní výčet parametrů, tudíž je nutné daný zvláštní zákon konkrétně posoudit, zda skutečně obsahuje komplexnější úpravu, která je rozsahem podobná ZSPI (např. upravuje ochranu žadatele o informaci, zakotvuje právo na svobodný přístup k informacím apod.).

V souladu s tímto výkladem tedy nelze považovat ZSSS za komplexní úpravu k ZSPI. Uvedení ZSSS v poznámce pod čarou u ust. § 11 odst. 2b ZSPI lze pak chápat jako možný úmysl zákonodárce, kterým se snažil zdůraznit postavení ZSSS nikoliv jako speciální úpravy k ZSPI, ale jako na zákon, který se zejména v parametrech stanovených dle ust. § 2 odst. 3 ZSPI podřídí ZSPI.

- c) se vztahuje k právu autorskému nebo právům s ním související- před novelou č. 61/2006 Sb. garantoval ZSPI ochranu duševního vlastnictví, ale problémem bylo, že tento pojem obsahoval nejenom právo autorské, ale rovněž i jiná práva. V návaznosti na implementaci směrnice 2003/98/ES, která jasně vymezila, že právo duševního vlastnictví je pouze vztahováno na autorský zákon a práva s ním související, nepoužije se tedy zejména na dokumenty, které se vztahují k právům průmyslového vlastnictví, jako jsou patenty a ochranné známky,<sup>138</sup> byla proto ochrana práva duševního vlastnictví nahrazena ochranou práva autorského a práv s ním související. ZSPI dokonce přímo v ust. § 2 odst. 3 uvádí, že se zákon nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví a v poznámce pod čarou uvádí demonstrativní výčet těchto zákonů: např. zák. č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 452/2001 Sb., o ochraně označení původu a zeměpisných označení a o změně zákona o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Povinný subjekt tedy v tomto odstavci chrání práva třetích osob, ale zároveň je povinen sdělit žadateli při odmítnutí žádosti, komu tato práva náleží.

---

<sup>138</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:CS:HTML>.

- d) se váže ke stabilitě finančního systému-toto ustanovení bylo do ZSPI zapracováno novelou č. 222/2015 Sb., která tak reagovala nejenom na směrnici 2013/37/ES, ale rovněž na připomínku ze strany ČNB o potřebnosti tohoto ustanovení. Důvodová zpráva k novele č. 222/2015 Sb. vysvětluje, že přestože byly již tyto informace částečně chráněny v ust. § 11 ZSPI<sup>139</sup> nebo ve zvláštních zákonech (ochrana bankovního tajemství), bylo zapotřebí komplexnější ochrany takových informací. Nutno podotknout, že by si pojem „*finanční systém*“ zasloužil alespoň jeho zákonné vymezení, přestože se o něj již pokusila důvodová zpráva č. 227/2013 Sb. k novele zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance, která definuje finanční systém jako „*soubor finančních institucí a jimi tvořených sektorů, trhů, finančních aktiv, finančních produktů a služeb, infrastruktury zajišťujících fungování trhů, veřejných autorit a případně i klientů a uživatelů finančních služeb.*“<sup>140</sup>Tento typ omezení práva na informace se téměř v žádostech laické veřejnosti nevyskytuje.
- e) byla získána v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti, nejedná-li se o informaci, která vznikla povinnému subjektu z jeho činnosti- toto ustanovení představuje speciální úpravu k ust. § 19 ZSPI a zároveň i speciální úpravu k ust. § 11 odst. 2a ZSPI. Zatímco ust. § 11 odst. 3 ZSPI vylučuje poskytnutí informace v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo jiné činnosti získané od třetích osob, naopak informace, které v průběhu této činnosti povinný subjekt sám vytvořil (buď na základě vlastní činnosti nebo informace od třetích osob) a týkají se zejména jádra samotné činnosti, povinný subjekt poskytne. Za takové informace lze mimo jiné považovat i informace o postupu povinného subjektu a další jeho „výtvoř“, mezi něž patří i závěry kontroly v protokolu nebo jiném dokumentu vytvořeném povinným subjektem pro analýzu a shrnutí dané situace. Z toho vyplývá, že povinný subjekt je povinen poskytnout protokoly nebo jiné informace, ale nesmí poskytnout dokumenty přímo předané třetími osobami. Analogicky lze dovodit, že proto na kontrolní zjištění uvedená v protokolu vytvořeném povinným subjektem dle ust. § 18 zák. č. 255/2012 Sb., zákona o kontrole nevztahuje

<sup>139</sup> lze si představit zejména ochranu informací u výkonu dohledu nad finančním trhem.

<sup>140</sup> Důvodová zpráva č. 227/2013 Sb. k novele zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance, dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2013/zakon-c-227-2013-sb-novela-zakona-o-cesk-13755>.

ochrana uvedená v ust. § 11 odst. 3 ZSPI a protokol musí být (jako produkt povinného subjektu) poskytnut. Ust. § 11 odst. 3 ZSPI se zmiňuje o ochraně informací vzniklých při kontrolní, dozorové nebo podobné činnosti povinného subjektu, vztahuje-li se na ně povinnost mlčenlivosti podle zvláštního zákona. Mezitímco ust. § 19 ZSPI<sup>141</sup> stanoví obecně úplné prolomení z povinnosti mlčenlivosti, ust. § 11 odst. 3 ZSPI tuto povinnost pouze částečně omezuje, když stanoví, že se nevztahuje na informace vzniklé vlastní činností povinného subjektu.<sup>142</sup>

- f) se vztahuje k probíhajícímu trestnímu řízení a činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně materiálů a spisů podle ust. § 11 odst. 6 ZSPI- pod informace, které se neposkytují, lze podřadit nejenom ty, jež se přímo vztahují k probíhajícímu trestnímu řízení, ale také ty, které sice nevznikly přímo k tomuto řízení, ale s tímto řízením souvisí jak časově, tak k němu mají i určitou souvislost. Je nutné si uvědomit, že v rámci trestního řízení dochází ke shromažďování velmi širokého okruhu informací, které jsou postupně doplňovány a teprve až následně se formuluje vztah těchto informací ke skutku. Dle Kužílka lze omezit pouze ty informace, které mohou mít vazbu na daný skutek, které nějak o tomto skutku vypovídají a objevují se jenom v nich.<sup>143</sup> NSS uvádí, že by se měly poskytnout pouze takové informace, která s trestním řízením nesouvisí ani ho nemohou nějakým způsobem ovlivnit.<sup>144</sup>

Další informace, které se obligatorně neposkytují, jsou vymezeny v ust. § 11 odst. 4-6 ZSPI a jsou to zejména ty informace, které se:

- g) týkají rozhodovací činnosti soudů s výjimkou rozsudků,
- h) vážou k plnění úkolů zpravodajských služeb,
- i) týkají procesu (přípravy, průběhu a projednávání výsledků) vztahujícímu se ke kontrolám NKÚ,
- j) souvisí s činností Ministerstva financí v rámci některých opatření proti, legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu,
- k) jsou vedeny v evidenci incidentů podle zákona o kybernetické bezpečnosti.

---

<sup>141</sup> Ust. § 19 ZSPI stanoví, že „informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, lze poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informace“.

<sup>142</sup> Rozsudek NSS ze dne 13.11.2014, č.j. 4 As 203/2014-28.

<sup>143</sup> KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. 1. vydání. Praha: Linde, a. s., 2002, s. 68.

<sup>144</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2009, č.j. 6 As 18/2009-6.

## 7 Právo nahlížení do spisu

SpŘ je obecně považován za podpůrný předpis ve vztahu k ZSPI a z hlediska používání některých institutů ze SpŘ je nutné vymezit jejich vztah- ten řeší ust. §20 odst.4 ZSPI, který stanovuje, kdy se místo ZSPI použije SpŘ- a to pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, odvolací řízení a v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a pro náklady řízení, dále pro základní zásady činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178 SpŘ. Dále stanoví, že v jiných než těchto taxativně uvedených případech se SpŘ nepoužije. Toto ustanovení bylo do nynější podoby zapracováno novelou č. 61/2006 Sb. Za problematické lze pokládat část ustanovení obsahující omezenost SpŘ- „*v ostatním se SpŘ nepoužije.*“ Úmyslem zákonodárce zřejmě bylo, aby nebyl postup podle ZSPI zbytečně formalizován, na druhou stranu by již orgány neměly při vzniku problémů je řešit s pomocí jiných, než taxativně vymezených případů, podle ustanovení SpŘ. Důsledkem je, že správní orgány to často vyřeší „po svém“- a to analogickým použitím SpŘ, což je v podstatě ve smyslu formulky „*v ostatním se SpŘ nepoužije*“ protizákonné, a ve výsledku vede k právní nejistotě, dokud nebude konkrétní problém vyřešen judikaturou. V návěti ust. § 20 odst. 4 SpŘ je řečeno, že „*SpŘ se užije při postupu podle tohoto zákona*“- tímto je myšlen procesní postup vyřizování žádosti o poskytnutí informace, ale také i uplatnění příslušných opravných prostředků, úhradu nákladů, zveřejňování informací, vyřízení žádosti odkazem na příslušnou informaci a dokonce i zveřejnění výroční zprávy.<sup>145</sup>

Není bez zajímavosti, že vláda se již vztahem mezi SpŘ a ZSPI zabývala, dokonce byl usnesením vlády č. 450/2009 schválen koncept budoucí právní úpravy včetně harmonogramu prací. Nejvýznamnější změnou byl návrh uskutečnění plného procesního podřazení ZSPI SpŘ. Ministerstvo vnitra zpracovalo novelizovaný návrh, ale po několika projednání v Legislativní radě

---

<sup>145</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 1102.

vlády požádalo o zrušení tohoto úkolu.<sup>146</sup> Tak ke škodě věci zůstal vztah mezi ZSPI a SpŘ nedořešen, a jak již bylo uvedeno výše, dnes stanoví pouze judikatura, kdy lze jednotlivá ustanovení SpŘ na ZSPI aplikovat, nejsou-li uvedena v ust. § 20 odst. 4 ZSPI. Pouhým rozšířením výčtu by s největší pravděpodobností stejně nebyla situace dořešena, jelikož nelze vyloučit, že by se později nevyskytl problém, který by se opět nedal řešit pouze v rámci výčtu.

Ustanovení § 38 SpŘ je naopak některou judikaturou považováno za zvláštní úpravu ve vztahu k ZSPI a uplatní se tedy přednostně.<sup>147</sup> Rovněž komentář k SpŘ uvádí, že *„osoby, které mají právo nahlížet do spisu, nemohou namísto toho využít prostředky podle ZSPI. Nahlížení do spisu totiž vůči informačním zákonům představuje zvláštní proceduru získávání informací.“* Je vhodné doplnit, že právo nahlížení do spisu upravené SpŘ je rovněž obecnou úpravou k některým zvláštním zákonům, které tak citlivěji reagují na specifika jejich řízení- touto zvláštní úpravou je např. ust. § 168 odst. 2 StZ.

Pod základními zásady činnosti správních orgánů u nahlížení do spisu lze zejména podřadit principy, které by platily i bez zakotvení v zákoně- tímto je myšleno zejména obecné ustanovení o rychlosti a hospodárnosti řízení, které zmiňuje zásadu přiměřenosti pro vyřízení věci, zákaz zbytečných průtahů dle ust. § 6 odst. 1 SpŘ nebo ochrana proti nečinnosti dle § 80 SpŘ (lze uplatnit v ZSPI zejména tam, kde není stanovena konkrétní lhůta pro splnění). Další zásady aplikovatelné rovněž pro ZSPI jsou obsaženy hlavně na začátku SpŘ- pod tyto zásady lze podřadit např. zásady přístupu správního orgánu k dotčené osobě dle ust. § 4 SpŘ, které obsahují jednak ukotvení postavení veřejné služby jako služby veřejnosti, tzn. povinnost správního orgánu vůči dotčeným osobám se chovat zdvořile, vycházet těmto osobám vstříc, nechat je uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, také poučovací povinnost správního orgánu vůči dotčeným osobám, dále postup v souladu s právními předpisy dle ust. § 2 odst. 1 SpŘ apod. Z těchto zásad vyplývají jednak požadavky určitého chování povinného subjektu, tak i obecně ochrana práv osob oprávněných při nahlížení do spisu.

---

<sup>146</sup> FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 1103.

<sup>147</sup> Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78.

Právo nahlížet do spisu mají dle ust. § 38 SpŘ účastníci (dle § 27 a násl. SpŘ), jejich zástupci (dle § 31 a násl. SpŘ) a podpůrce<sup>148</sup>, není-li účastník přítomen. Jiným osobám bude toto právo dle ust. § 38 odst. 2 SpŘ umožněno, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod za podmínky, že tím nebudou ohrožena práva účastníků či dotčených osob nebo veřejný zájem. Tyto uvedené osoby mají rovněž právo pořizovat si kopie a výpisy. Z výše uvedeného vyplývá, že nejenom orgány veřejné správy mají právo získávat informace, ale rovněž také jiné osoby (fyzické, právnické) mají možnost nahlížet do spisu, což upevňuje princip transparentnosti a otevřenosti veřejné správy.

## 7.1 Účastníci

Vymezení postavení účastníků vychází z „kmenového“ ustanovení § 9 SpŘ, které definuje účel správního řízení, jímž je rozhodnutí, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Těmito osobami jsou účastníci řízení, kteří jsou oprávněni mimo jiné nahlížet do spisu, jsou vymezeni v ust. § 27 a násl. SpŘ a dělí se na:

- 1. hlavní podle ust. § 27 odst. 1 SpŘ - v řízení o žádosti je to žadatel a další dotčené osoby, na které se vztahuje rozhodnutí pro společenství práv nebo povinností s žadatelem, v řízení z moci úřední dotčené osoby, kterým má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že toto právo nebo povinnost mají anebo nemají,
- 2. vedlejší podle ust. § 27 odst. 2 SpŘ - čímž se rozumí dotčené osoby, které mohou být dotčeny přímo na svých právech a povinnostech,
- 3. osoby stanovené zvláštním zákonem dle ust. § 27 odst. 3 SpŘ,
- 4. a rovněž se za účastníka v pochybnostech bude dle ust. § 28 odst. 1 SpŘ považovat ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud nebude prokázán opak.

Ad. 1: hlavní účastníci, také tzv. neopominutelní nebo silní jsou nejúžeji spjati s daným správním řízením- bez nich se jednoduše nelze konat.

Ad. 2: vedlejší, také označováni jako slabší účastníci- o těchto účastnících platí, že mají slabší postavení než ti hlavní, což znamená, že některá procesní

---

<sup>148</sup> podpůrce je vymezen v ust. § 45 obč. zák. jako osoba, která poskytuje při rozhodování podporu člověku (ve spr. říz. účastníkovi), kterému působí obtíže duševní porucha, i když ve svéprávnosti být omezen nemusí.

oprávnění nebo postupy se na ně nevztahují. To ale neplatí v případě využití opravných prostředků nebo u podmínek exekuce- vedlejší účastníci jsou zde těm hlavním rovni a dvojí postavení se zde uplatňovat nebude.<sup>149</sup>

Nestačí být „pouze“ dotčen na svých právech a povinnostech, ale toto dotčení musí mít určitou intenzitu, musí být přímé.<sup>150</sup> Judikatura NSS stanoví přesněji a citlivěji, ve kterých případech mají osoby postavení vedlejších účastníků. Dále záleží na konkrétních okolnostech, zda osoba má postavení vedlejšího účastníka či nikoliv- např. sporné je postavení majitelů sousedních pozemků při udělování licencí a je na soudech, aby rozhodly, zda daná osoba je nebo není vedlejší účastník.<sup>151</sup>

Ad. 3- účastníci, kteří jsou stanoveni zvláštním zákonem, což vylučuje obecnou úpravu účastníků, a proto mohou být stanoveni širěji nebo naopak úžeji- např. účastníci stavebního řízení jsou vyloučeni z obecné definice účastníků, ale nic nebrání tomu, aby byli posuzováni za účastníky dle ust. § 109 StZ.

Ad. 4- vtělení zásady *in dubio pro reo* do zákona- znamená, že pokud je dané řízení komplikované a souvisí-li s rozhodnutím ve věci samé, vypořádání a dokazování samotného účastenství je vhodné odložit až po vypořádání tvrzení této osoby, a to v rozhodnutí ve věci samé. Do té doby by měla být osoba „raději“ považována za účastníka se všemi jeho právy a povinnostmi.

## 7.2 Zástupci účastníků a zmocněnci

Nahlížet do spisu smí též zástupce účastníků. Ust. § 31 SpŘ ho vymezuje jako „*zákonného zástupce, opatrovníka nebo zmocněnce; zástupcem účastníků, jejichž zájmy si neodporují, může být i společný zmocněnec nebo společný zástupce.*“

Zástupci účastníků jsou buď stanoveni povinně- jako zákonný zástupce či opatrovník nebo fakultativně- jako zmocněnec prostřednictvím plné moci.

<sup>149</sup>HORIZNKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní, 3. vydání. Praha: Leges, 2010, str.78.

<sup>150</sup>POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, str. 148.

<sup>151</sup> např. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2008, č. j. 30 Ca 292/2007-41 stanovil, že vlastník sousedního pozemku postavení vedlejšího účastníka má- jednalo se o rozhodnutí Energetického regulačního úřadu vydané ve správním řízení o změně rozhodnutí o udělení licence k podnikání v oblasti plynárenství, dále rozsudek NSS ze dne 4.6.2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113, 1968/2010 Sb. NSS který se týkal řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů, stanovil, že majitel sousedního pozemku daná práva má.

Obligaturní zastoupení řeší ust. § 32 SpŘ jako zastoupení na základě zákona a opatrovnictví. Osoba se stane zákonným zástupcem pouze tehdy, nemá-li účastník procesní způsobilost dle ust. § 29 SpŘ. Nejčastějším případem zákonného zastoupení jsou rodiče nezletilého, popř. opatrovník ustanovený soudem.

Opatrovník může být ustanoven na rozdíl od zákonného zástupce jak osobě fyzické, tak i právnické.<sup>152</sup> Není vyloučeno, aby se zákonný zástupce nebo opatrovník nechali zastoupit zmocněncem.<sup>153</sup> Správní orgán rozhoduje o ustanovení opatrovníka usnesením v zákonem stanovených důvodech dle ust. § 32 odst. 2 SpŘ- nejčastější je pak případ dle § 32 odst. 2 d SpŘ, jedná se tedy o osoby neznámého pobytu nebo sídla a osoby, jimž se prokazatelně nedaří doručovat- podmínky ovšem nemusí být splněny kumulativně.

V případě, že se nejedná o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, opatrovník osobám neznámého pobytu nebo sídla nebo osobám neznámým dle ust. § 32 odst. 3 SpŘ ustanoven nebude a doručení proběhne formou veřejné vyhlášky. Z tohoto ustanovení ovšem rovněž *a contrario* vyplývá, že osobám neznámého pobytu nebo osobám neznámým správní orgán opatrovníka musí určit, jedná-li se o řízení o uložení povinnosti nebo odnětí práva- jedná se totiž o natolik velké zásahy do základních práv a svobod účastníků, že by tímto neurčením jejich zástupce došlo k jejich závažnému porušení.

Zmocněnec je na základě udělení plné moci buď písemně nebo ústně do protokolu oprávněn jménem účastníka činit různé procesní úkony a chránit jeho zájmy. Ve správním řízení neexistuje ustanovení zmocněnce *ex offio*, neexistuje povinnost být zastoupen, účel totiž plní náležitá poučovací povinnost. Správní orgán ale nezakazuje ustanovit si téměř jakéhokoliv obhájce, pokud splňuje podmínky procesní způsobilosti a svéprávnosti. Platí, že podpisy na plné moci být úředně ověřeny nemusí.<sup>154</sup> Účastník může pro jednu věc ustanovit pouze jednoho zmocněnce. Společný zmocněnec (popř. zástupce) pro více účastníků může být dle § 35 SpŘ ustanoven, pokud se jejich zájmy nestřetávají- ke zvolení společného zmocněnce může vyzvat správní orgán (a pokud si i přesto účastníci

---

<sup>152</sup> POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, str. 167.

<sup>153</sup> závěr č. 45 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006.

<sup>154</sup> Rozsudek NSS ze dne 11.6.2009, č. j. 1 As 43/2009-52 .



zmocněnce nezvolí, správní orgán ho určí usnesením) nebo si ho můžou účastníci zvolit přímo.

Nejenom osoby výše uvedené mohou žádat o nahlížení do spisu. Pokud se ovšem jedná o jinou osobu než účastníka, správní orgán by měl účastníky o tomto záměru jiné osoby účastníky informovat a vyzvat je, aby se ve lhůtě jím stanovené vyjádřili a popřípadě uvedli důvody, proč by jim měl správní orgán nahlížení odepřít. Jinou osobou se rozumí rovněž i účastník, který se teprve účastníkem má stát- např. podezřelý ze spáchání přestupku.<sup>155</sup>

Právní zájem svědčí i tomu, kdo hodlá využít poskytnuté informace ze spisu při své studijní, pedagogické či vědecké činnosti nebo tomu, kdo by je mohl uplatnit v jiném řízení- např. žadatel chce podat civilní žalobu o náhradu škody a spis obsahuje důvody významné pro její podání.<sup>156</sup>

### 7.3 Dotčený orgán

Dalším subjektem oprávněným nahlížet do spisu podle ust. § 136 odst. 4 SpŘ je dotčený orgán, který je povinen poskytnout orgánu, jež vede řízení, informace<sup>157</sup>, pokud to nenaruší povinnost dle zvláštního zákona. Dotčené orgány mají rovněž jako účastníci právo požít kopie materiálů a jsou oprávněny podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Dotčené orgány mohou spolu se správním orgánem činit společné úkony kromě vydání rozhodnutí- to však nebrání vydání rozhodnutí na základě úkonu dotčeného orgánu dle ust. § 136 odst. 5 SpŘ, pokud orgány souhlasí a účastníkům tím nebude způsobena újma. Dotčené orgány jsou buď orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, nebo správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření. Postavení dotčených orgánů mají rovněž územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. NSS přímo stanovil, že územní samosprávné celky mají postavení obdobné postavení hlavního účastníka podle § 27 odst. 1 SpŘ. Pokud nebudou mít postavení hlavního účastníka, bude se jednat o dotčené orgány. Postavení dotčeného orgánu vůči orgánu správnímu je postavení *sui genesis*- dotčený orgán poskytuje odborné

---

<sup>155</sup> POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, str. 215.

<sup>156</sup> Rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73 .

<sup>157</sup> o otázkách, zda zahájit řízení, v souvislosti s probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru.

otázky správnímu orgánu, který si na ně nemůže zodpovědět sám. Správní orgán má potom funkci koordinátora a finální rozhodnutí činí bez účasti dotčeného orgánu.<sup>158</sup>

## 7.4 Zamítnutí nahlédnutí do spisu

Osobám, které jsou ze zákona oprávněné k nahlédnutí do spisu, správní orgán dle ust. § 38 odst. 6 SpŘ vyhoví a do spisu jim nahlédnout umožní, netýká-li se nahlížení částí, která obsahují utajované informace nebo jiné skutečnosti, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti; výjimku zde tvoří části spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz- ale v tomto případě je nahlížení omezeno pouze pro účastníka řízení nebo jeho zástupce. Účastník řízení nebo jeho zástupce musí být předem poučeni o následcích porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech, přičemž o tomto poučení je sepsán protokol, který podepíše.

Ve výjimečných případech lze účastníkovi odepřít utajovanou informaci, přestože jde o dokument, kterým byl nebo bude prováděn důkaz. Za takový případ lze zejména považovat situaci, již by v důsledku nahlédnutí mohlo dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky, k ohrožení života či zdraví osob nebo k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.<sup>159</sup>

Osobám, které nejsou oprávněny k nahlížení do spisu, správní orgán dle ust. § 38 odst. 5 SpŘ nahlížení do spisu (nebo jeho části) odepře a vydá o tom usnesení, které doručuje pouze této osobě.

## 7.5 Konkurence práva nahlížení do spisu a práva na informace

Přestože komentář k ZSPI nesouhlasí s názorem, že ust. § 38 SpŘ poskytuje komplexní úpravu této problematiky a je *lex specialis* k žádosti o poskytnutí informace dle ZSPI, správní orgány (a rovněž některé rozsudky soudů- viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78) se staví k této teorii zdrženlivěji. Žadatel by proto měl specifikovat, zda žádá pouze o obecné

<sup>158</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75.

<sup>159</sup> POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, str. 218.

informace týkající se nahlédnutí do celého spisu nebo jestli se jedná o konkrétní informaci v režimu žádosti dle ZSPI, které obsahuje správní spis, aby žádost nemusela být zbytečně odmítnuta.

Na podporu svých tvrzení se komentář k ZSPI opírá o rozsudek NSS z roku 2006, v němž stanovil, že zatímco nahlížení do spisu podle SpŘ je realizací procesního práva, právo na informace dle ZSPI je realizací hmotného práva. Povinností žadatele v žádosti o informace je její přesná specifikace. Tím, že žadatel o poskytnutí informace je dle ZSPI zároveň účastníkem, nelze odepřít poskytnutí informace zdůvodněním, že práva nahlížení do spisu již využil. Tyto dva zákony upravují odlišné právní režimy, a proto nelze žadateli informaci s odkazem na ust. §2 odst. 3 ZSPI. Pokud by přesto povinný subjekt považoval tuto obecnost, resp. neodůvodněnost žádosti za vadu, měl vyzvat žadatele dle ust. § 14 odst. 3 ZSPI k odstranění (v tomto případě upřesnění žádosti).<sup>160</sup>

S tímto názorem se rovněž ztotožňují, povinné subjekty by neměly lpět na přílišném formalismu, odepřít jednoduše informaci z důvodu ustanoveném v § 2 odst. 3 ZSPI a dál se žádostí nezabývat, zvláště rozchází-li se odborná veřejnost tak diametrálně odlišně jako v tomto případě (přestože nic nebrání žadateli podat žádost o informaci znovu). Vycházím z těch nejzákladnějších principů, dle nichž by měla veřejná moc sloužit občanům a nikoliv občané přebujelému byrokratickému aparátu. Občané by měli být součástí účinné kontroly veřejné správy a představovat tak jakousi veřejnou brzdu ke svévoli orgánů veřejné moci, a v tom jim nesmí být těmito orgány účelově bráněno.

Zatímco nahlížet do spisu mohou pouze osoby výše uvedené (tedy účastník, jejich zástupci, podpůrci, dotčené osoby nebo osoby, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod), žadatelem o informaci může být kdokoliv. Proto je právo na informace více omezeno (a to poměrně obsáhle v ust. § 7 až 11 ZSPI) než právo nahlížení do spisu, jehož omezení je zakotveno v ust. § 38 odst. 6 SpŘ. Platí, že do částí spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, smí nahlédnout účastník řízení i jeho zástupce, přestože obsahuje utajované skutečnosti nebo se na tyto skutečnosti vztahuje povinnost mlčenlivosti- správní orgán má „pojistku“ v tom, že tyto účastníky vyrozumí předem o následcích porušení mlčenlivosti, o čemž je následně sepsán protokol. Účastníci a jejich zástupci si také nemohou pořizovat z těchto částí spisu kopie dle ust. § 38 odst. 4 SpŘ. Z výše uvedeného

---

<sup>160</sup> Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006 5 As 3/2006 – 70.

vyplývá, že na rozdíl od práva na informace podle ZSPI „sešněrovaném“ omezeními právo nahlížení do spisu v některých případech zákonného odepření poskytnutí informace prolamuje- pro účastníka řízení bude tedy většinou vhodnější podat žádost o nahlédnutí do spisu dle ust. § 38 SpŘ než žádat o poskytnutí informace dle ZSPI (nelze to tak ovšem jednoznačně paušalizovat, bude záležet na konkrétních okolnostech, která z variant bude pro žadatele příhodnější).

## 8 Závěr

Právo na svobodný přístup k informacím je jakožto jedno z nejvýznamnějších politických práv vůbec stavebním kamenem demokratické společnosti. V systému demokratického státu to jsou občané, kteří tvoří jeho společnou vůli a vládou prostřednictvím svých zastupitelských orgánů. Aby zastupitelské orgány naplňovaly veřejný zájem efektivně, musí být stále občany kontrolovány. Tuto kontrolu lze vykonávat nejenom prostřednictvím aktivního a pasivního volebního práva, ale také dalším výkonem ústavně garantovaných práv, mezi které patří i právo občana na informace o činnosti tzv. povinných subjektů.

Účinná aplikace práva na informace spočívá v respektování obecných principů, jimiž jsou hlavně princip publicity a transparentnosti veřejné správy, ale i pevném zakotvení v daném právním řádu- tuto funkci plní na ústavní úrovni Listina základních práv a svobod v čl. 17, která zaručuje právo na informace a a v čl. 19 právo na svobodu projevu. Na zákonné úrovni právo na informace obecně upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Ani právo občana na informace nemůže být bezbřehé a toto právo, které lze považovat za veřejný zájem, se tak může dostat do konfliktu se soukromým zájmem jednotlivce nebo skupiny lidí. Při aplikaci omezení práva na informace musí povinný subjekt respektovat nejdůležitější principy, jimiž jsou princip diskretnosti, princip restriktivního omezení práva na informace, princip proporcionality a princip legality a legitimacy. Omezení práva na informace je rovněž zakotveno na ústavní úrovni v čl. 17 odst. 4 Listiny a na zákonné úrovni vymezením institutů omezení, které jsou upraveny v ust. § 7- § 11 ZSPI. Důvody omezení práva na informace jsou ovšem v ZSPI vymezeny pouze obecně, přičemž podrobnější úpravu potom poskytují zákony o ochraně těchto práv, se kterými se právo na informace dostává do konfliktu, např. se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů nebo zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Častým důvodem pro odmítnutí poskytnutí informace je ochrana osobních údajů, kterou upravuje jak ZOOÚ, tak i ZSPI v ust. §8a, které bylo do ZSPI

včleněno novelou č. 61/2006 Sb. Jistý problém bych viděla v určitých rozdílech, které by měly být budoucí úpravou sjednoceny. Za takové rozdíly lze považovat např. to, že zatímco ZSPI nepřímo odkazuje na ZOOÚ, ZOOÚ v podstatě žádný takový zákaz poskytování informací explicitně neupravuje- pouze zakládá práva a povinnosti zpracovatelů osobních údajů.<sup>161</sup> Při zpracování osobních údajů je nutný souhlas subjektů, naopak ZSPI žádnou takovou povinnost nestanoví, informace poskytne vždy, není-li poskytnutí omezeno zákonem. Rovněž praktická aplikace části ustanovení, která určí, že „*některé informace mohou být zpracovány pouze se souhlasem subjektu*“ může být značně problematická. Další praktické problémy lze spatřovat např. v otázce týkající se zveřejňování záznamů ze zasedání zastupitelstev obcí nebo krajů. Ani judikatura se ovšem v tomto případě často neshodne- na projevy soukromých osob je buď pohlíženo jako na projevy soukromé povahy, které by neměly být zveřejněny bez souhlasu subjektů nebo jako na projevy veřejné povahy, které mohou být naopak zveřejněny bez problémů. Dle mého názoru si každý průměrný jedinec musí uvědomovat, že projev na zasedání zastupitelstva činí veřejně, čímž tak v podstatě poskytuje konkludentně souhlas se zveřejněním, a nemůže chtít po povinném subjektu, aby ho pouze kvůli takovému souhlasu složitě oslovoval.

Za velmi povedenou považuji práci judikatury Nejvyššího správního soudu, potažmo Ústavního soudu, která prosadila právo na poskytnutí informace o platech státních zaměstnanců, přestože původní úmysl zákonodárce byl odlišný- jako příjemce veřejných prostředků, o kterých povinný subjekt poskytne údaje dle ust. § 8b odst.1 ZSPI, se považovaly osoby, které aktivně zažádaly o příspěvek, dar, dotaci apod., nikoliv tedy pasivní příjemci platu povinných subjektů. V současné době i přes trvající odpor některých povinných subjektů (a dokonce jednoho času i Úřadu pro ochranu osobních údajů) se začíná prosazovat zveřejnění informací v zákonem stanoveném rozsahu.

Výše zmíněné ustanovení bylo jako ust. § 8a ZSPI zapracováno novelou č.61/2006 Sb., která rovněž odstranila některá sporná ustanovení (např. co se týkalo ochrany autorských práv, pojmu obchodního tajemství, vymezení pojmu informace apod.), začlenila další instituty omezení práva na informace, kterými jsou např. nová informace dle ust. § 11 odst. 1 b ZSPI a vymežila povinnému

---

<sup>161</sup> BARTÍK, V., JANEČKOVÁ, E. *Ochrana osobních údajů v aplikační praxi: vybrané otázky*. 3 vydání. Praha: Linde, 2013, str. 63.

subjektu povinnost informovat žadatele o výši úhrady nákladů za poskytnutí informace.

Co naopak považuji na této novele za nepřilíš povedené, je vymezení vztahu žádosti o informace k institutu nahlížení do spisu dle ust. § 38 SpŘ a vůbec samotný vztah ZSPI a SpŘ. Ten je sice řešen v ust. § 20 odst. 4 ZSPI taxativním výčtem případů, v nichž se aplikuje SpŘ, ale větším problémem než samotným malým okruhem vymezením je část ustanovení „*v ostatním se SpŘ nepoužije.*“ Evidentní snaha zákonodárce o zamezení zbytečné formalizace dle SpŘ se minula účinkem a povinné subjekty často jednají protizákonně, když analogickým výkladem použijí právě SpŘ.

Nahlížení do spisu dle ust. § 38 SpŘ je naopak dle některé literatury a judikatury považováno za speciální ustanovení k ZSPI, dle jiných názorů se o speciální úpravu nemůže jednat, protože není dostatečně komplexní. Dle mého názoru nelze odmítnout žádost o poskytnutí konkrétní informace dle ZSPI, pokud již předtím žadatel jako účastník řízení nebo jiná oprávněná osoba využila svého práva nahlížení do spisu. Klíčem by měla být přesná specifikace žádosti, tedy určení, zda žádost směřuje pouze k obecným informacím týkajících se nahlédnutí do celého spisu nebo jestli se jedná o konkrétní informaci v režimu žádosti dle ZSPI, které daný správní spis obsahuje.

Další novely upravovaly ZSPI spíše kosmeticky v souvislosti se začleněním nových institutů omezení práva na informace, nicméně se lze zmínit o nejnovější novele č. 222/2015 Sb., která upravuje poskytování informací spíše technického rázu, ale zato pro moderní dobu významně.

Co se týká samotného ZSPI, lze vytknout jeho strohost, jelikož samotný zákon je tvořen pouhými 22 §. Jistě by se daly vytknout ZSPI i další chyby, přičemž za největší z nich považuji stále nízkou vymahatelnost tohoto práva, chybějící systém sankcí za porušení zákonem stanovených povinností- zejména neexistuje účinný systém trestání, za které by byly orgány potrestány v případě nerespektování principu aktivní publicity v čl 17 odst. 4 Listiny. Nicméně, z tabulek o výročních zprávách krajích jako povinných subjektů lze usoudit, že povinné subjekty nejenom respektují povinnost vydat výroční zprávy o činnosti v oblasti poskytování informací dle ZSPI, ale rovněž se snaží žadateli vyhovět- v zásadě nízký počet odmítnutých žádostí o informace tomu alespoň tak nasvědčuje.

Na samotný závěr bych uvedla, že přestože se někdy zdá být aplikace práva na informace v praxi poněkud těžkopádná, za poslední léta se toto odvětví dočkalo velkých změn, které byly v převážné většině pro společnost pozitivní. Za budoucí možný problém ale nepovažuji neochotu povinných subjektů informace zveřejnit, protože současným tempem, rostoucí globalizací a možností medializace daných kauz povinné subjekty nakonec vyžadovanou informaci poskytnou; mám spíše obavu o trpělivost a s tím související zájem občanů- počet žádostí o informace dle ZSPI již pár let stagnuje i přes velkou medializaci tohoto práva je stále vzhledem k počtu obyvatel velmi nízký.



## 9 Resumé

Diploma thesis is focused on the right to information, especially its restrictions, which is the main topic of this thesis and creates more than half of this work.

My diploma thesis is divided into seven parts. To explain the importance of this right in first two chapters I described main terms of this work, like an information, right to information and its restrictions and free acces to information generally.

In the chapter three to five I introduced legal regulation of its right by principles, international regulation and domestic regulation, where I was focused especially on the Act no. 106/1999 Coll., about free acces to information. Under this Act I mentioned compulsory subjects, applicants and process request for information. I also mentioned possible ways of publishing information, which can be published by the applicant's request or by compulsory subject itself. I also described possibilities of defense of an applicant, which is mainly appeal and complaint.

In the chapter six I pursued extensively the main topic- restrictions of the right to information. Individual subsections were focused on principles and reasons for its restrictions and legal regulation in the Czech republic. Next subsections described restrictions itself- especially protection of personal data, acceptors of public funds, business secret and protection of confidentiality of property relations. For better understanding I completed these subsections by relevant jurisprudence which I

Last chapter belongs to the right of acces to document, which can get into conflict with the right to information. I mentioned participants and other subjects, reasons for rejection of right of acces to documents and also mentioned relation between Act no. 106/1999 Coll., about free acces to information and Act no. 500/2004 Coll., Administrative procedure.

Diploma thesis has its own introduction where is the right to information presented like one of the most important role in a democratic systém and where is explained the aim of this work. In the conclusion I summed up some problems associated with the right to information and its restrictions and some unsolved things in the Act no. 500/2004 Coll., where I can suggested possible solution.

## 10 Seznam zdrojů

### Literatura

- BARTÍK, V., JANEČKOVÁ, E. *Ochrana osobních údajů v aplikační praxi: vybrané otázky*. 3. vydání. Praha: Linde, 2013, 311 s. ISBN 978-80-86131-96-2.
- BARTOŇ, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, 383 s. ISBN 978-80-86624-50-1.
- BREJCHA, A. *Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998, 288s. ISBN 80-85963-47-7.
- FUREK, A., ROTHANZL, L.. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010, 671 s. ISBN 978-80-7201-788-1.
- FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1238 s. ISBN 978-80-7400-273-1.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HORIZNKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*, 3. vydání. Praha: Leges, 2010, 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 848 s. 978-80-7400-484-1.
- KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 216 s. ISBN 978-80-210-5135-5.
- KORBEL, F. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, 422 s. ISBN 978-80-7478-022-6.
- KUČEROVÁ, A. a kol. *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář*. 1. vydání. C. H. Beck: 2012, 516 s. ISBN 978-80-7179-226-0.
- KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. 1. vydání. Praha: Linde, a. s., 2001, 182 s. ISBN 80-7201-318-1.
- LUKEŠ, Z. *Československé správní právo*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1981, 301 s.
- MATES, P.: *Ochrana osobních údajů*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze- Nakladatelství Karolinum, 2002, 71 s. ISBN 80-246-0469-8.

MLEZIVA, E. *Diktatura informací*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 133 s. ISBN 80-86898-12-1.

POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999, 246 s. ISBN 80-85866-42-0.

POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5.

SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

### **Internetové články**

*Bradáčová zveřejnila platy na svém úřadě* [online]. E15. Publikováno 8. 2. 2013 [citováno 1. 3. 2016]. Dostupné

z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/bradacova-zverejnila-platy-na-svem-urade-955292>.

*Kancelář prezidenta republiky zveřejňuje platy za rok 2014* [online]. Kancelář prezidenta republiky. Publikováno 20.4.2015. [citováno 1.3.2016]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/kancelar-prezidenta-republiky-zverejnuje-platy-za-rok-2014-11029>

KOLMAN, P. *Máme právo vědět, hrade* [online]. Epravo. Publikováno 9.7.2012. [citováno 1.3.2016]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/mame-pravo-vedet-hrade-84096.html>

KORBEL, F.: *Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury* [online]. Právní rozhledy. Publikováno 20/2015 [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7giyf643uojptmojv&groupIndex=2&rowIndex=0#>

KORBEL, F. *Novela zákona o svobodném přístupu k informacím*. [online]. Epravo. Publikováno 5. 11. 2015 [citováno 1. března 2016]. Dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/efocus/novela-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-99511.html>

POTĚŠIL, L. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. Ministerstvo vnitra ČR. Publikováno 12/2008. [cit. 2016-03-01]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

*Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů ke zveřejnění platů státních zaměstnanců* [online]. Publikováno 8. června 2011 [citováno 1. března 2016].

Úřad pro ochranu osobních údajů. Dostupné z: <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=14&submenu=328&loc=940>.

*Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 3/2011 k ochraně osobních údajů podnikajících fyzických osob.* [online]. Publikováno 3. června 2011 [citováno 1. března 2016]. Úřad pro ochranu osobních údajů. Dostupné z: [https://www.uoou.cz/files/stanovisko\\_2011\\_3.pdf](https://www.uoou.cz/files/stanovisko_2011_3.pdf).

### **Mezinárodní právní předpisy**

Amsterdamská smlouva 97/C 340/01.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv.

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES.

Úmluva o právech dítěte.

Všeobecná deklarace lidských práv a svobod.

### **Vnitrostátní právní předpisy**

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

Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 582/1991 Sb., organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

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

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 452/2001 Sb., o ochraně označení původu a zeměpisných označení a o změně zákona o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 81/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění platném ke dni 1.1.2014.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění platném ke dni 1.1.2014.

Předpis č. 33/2015 Sb., Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí o vyhlášení výše platové základny pro určení platu státních zástupců podle zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců.

### **Judikatura**

Nález ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

Nález ÚS ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02.

Nález ÚS ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

Nález ÚS ze dne 13.1. 2004, sp.zn. Pl. ÚS 38/03.

Nález ÚS ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. 299/2004 Sb.

Nález ÚS ze dne 15.3.2005, sp.zn. I.ÚS 367/03.

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

Rozsudek ESLP ze dne 26. 3. 1995 ve věci Prager a Oberschlick proti Rakousku.

Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2001, č.j. 10 Ca 215/2001.

Rozsudek KS v Brně ze 7. 6. 2013, č.j. 62 A 26/2012-129.

Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 30. 8. 2012, č.j. 52 A 12/2012-27.

Rozsudek MS v Praze, č.j. 10 A 251/2011-38 (2824/2013 Sb. NSS) a rozhodnutí NSS, č.j. 4 As 13/2010-75.

Rozsudek MS v Praze ze dne 13. 3. 2012, č.j. 8 A 316/2011-4.

Rozhodnutí NSS ze dne 9.12.2004, č.j. 7 A 118/2002-37 (654/2005 Sb. NSS).

Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2004, č.j. 5 A 158/2001-100.

Rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č.j. A 2/2003-73 (č. 1469/2008 Sb. NSS).

Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, č.j. 5 As 3/2006 – 70.

Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č.j. 5 As 53/2007-85.

Rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2009, č. j. 3 Ads 121/2008-45.

Rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 As 43/2009-52.

Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2009, č.j. 6 As 18/2009-63 (1957/2009 Sb., NSS).

Rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155.

Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2011, č.j. 5 As 57/2010.

Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011-118.

Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2012, č.j. 9 Ans 5/2012-29.

Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č.j. 9 As 101/2011-108.

Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012-62.

Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2013, č.j. 8 Ans 15/2012-34.  
Rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9 As 137/2012-52.  
Rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73.  
Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75.  
Rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2014, č.j. 10 As 59/2014-41 (3126/20014 Sb. NSS).  
Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012 (3155/2015 Sb. NSS).  
Rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2014 č.j. 4 As 203/2014-28.  
Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2015, č.j. 3 As 115/2014-29.  
Usnesení ÚS ze dne 16. 5. 1996, sp.zn. III. ÚS 28/96.  
Usnesení ÚS ze dne 18. 12. 2002, sp.zn. III. ÚS 156/02.

### **Internetové stránky**

[www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz)  
[www.czso.cz](http://www.czso.cz)  
[www.kraj-jihocesky.cz/](http://www.kraj-jihocesky.cz/)  
[www.kr-jihomoravsky.cz](http://www.kr-jihomoravsky.cz)  
[www.kr-karlovarsky.cz](http://www.kr-karlovarsky.cz)  
[www.kr-kralovehradecky.cz](http://www.kr-kralovehradecky.cz)  
[www.kr-ustecky.cz](http://www.kr-ustecky.cz)  
[www.kr-stredocesky.cz](http://www.kr-stredocesky.cz)  
[www.kr-vysocina.cz](http://www.kr-vysocina.cz)  
<http://kraj-lbc.cz>  
[www.kr-olomoucky.cz](http://www.kr-olomoucky.cz)  
[www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)  
[www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)  
[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)  
[www.osn.cz](http://www.osn.cz)  
[www.pardubickykraj.cz/](http://www.pardubickykraj.cz/)  
[www.praha.eu](http://www.praha.eu)  
[www.uouu.cz](http://www.uouu.cz)

### **Ostatní prameny**

Důvodová zpráva č. 227/2013 Sb. k novele zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.  
Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

### **Seznam příloh**

Tabulka č. 1 .....	str. 35
Tabulka č. 2 .....	str. 36
Tabulka č. 3 .....	str. 36
Tabulka č. 4 .....	str. 37
Tabulka č. 5 .....	str. 37