

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Svobodný přístup k informacím

Ctibor Hadarič

Plzeň 2017

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Ctibor HADARIČ, M.Sc.**
Osobní číslo: **R13M0032P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Svobodný přístup k informacím**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod a cíl práce
 2. Vývoj právní úpravy (důvodová zpráva, ústavní úprava a prováděcí zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb.)
 3. Základní pojmy
 4. Vymezení povinných subjektů
 5. Přípustné a nepřipustné omezení přístupu k informacím ze strany povinných subjektů
 6. Postup při poskytování informací dle stávající právní úpravy v první instanci
 7. Obrana před nečinností, odvolání a stížnost
 8. Soudní přezkum a hrazení nákladů, výroční zpráva
 9. Vztah k speciálním zákonům
 10. Závěr
-

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Svobodný přístup k informacím“ vypracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro tuto práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2017

Ctibor Hadarič

Děkuji všem, kteří mi poskytli radu a konzultaci, za užitečnou pomoc při zpracování mé diplomové práce.

1.	Úvod a cíl práce.....	1
1.1	Zdroje a základy práva na informace	1
1.2	Definice informace a její klasifikace	6
2	Vývoj právní úpravy	11
2.1	Mezinárodní a ústavní úprava.....	11
3.	Základní pojmy dle InfZ.....	20
3.1	Obecné souvislosti mezi zákonnými pojmy	20
3.2	Informace.....	21
3.3	Žadatel	25
4.	Vymezení povinných subjektů	26
4.1	Zákonná úprava povinných subjektů	26
4.2	Částečná informační povinnost a její dopady	27
4.3	Státní orgány.....	28
4.4	Veřejné instituce	31
4.5	Uzemní samosprávné celky jako subjekt dle InfZ	33
5.	Přípustné a nepřípustné omezení přístupu k informacím.....	37
5.1	Utajované informace jako předmět ochrany	37
5.2	Ochrana osobnostních údajů a soukromí	40
5.3	Ochrana obchodního tajemství.....	47
5.4	Vnitřní pokyny jako důvod omezení práva na informace	48
6.	Postup při poskytování informací dle stávající právní úpravy v první instanci	49
6.1	Poskytování informací.....	49
6.2	Žádost o poskytnutí informací	52
7.	Obrana před nečinností, odvolání a stížnost	55
7.1	Odvolání.....	55
7.2	Stížnost.....	56
7.3	Nečinnost	58
8.	Soudní přezkum a hrazení nákladů, výroční zpráva	59
8.1	Hrazení nákladů, výroční zpráva	59
8.2	Soudní přezkum	61
9.	Vztah k speciálním zákonům.....	62

9.1	Konkurence a specialita norem.....	62
10.	Závěr	63
10.1	Závěr	63
10.2	Literatura a další zdroje	64
10.3	Použité zkratky.....	65
10.4	Resumé	68

1. Úvod a cíl práce

1.1 Zdroje a základy práva na informace

Svobodný přístup k informacím mě zaujal jako institut, který bude, dle mého názoru, mít velký význam i v budoucnu, a čeká ho dynamický vývoj. Lze očekávat, že jeho důležitost významně poroste. Tento trend souvisí s masivním rozvojem oborů IT a se zpracování velkých dat¹. Soukromé i veřejné subjekty shromažďují stále větší množství informací, a to v takové míře, že před deseti lety by takový vývoj předpokládal jen málokdo. U subjektů soukromého práva, zejména pak velkých společností s mezinárodním přesahem² které podnikají v oboru znalostních technologií a sociálních sítí, dochází ke shromažďování obrovského množství dat, jakkoliv jejich využití ještě nemusí mít jasné kontury. Zdá se, že dochází k něčemu, co by šlo při troše fantazie nazvat těžbou, zabíráním prostoru, který zatím nemá vlastníka a není ani příliš regulován. Teprve blízká budoucnost, možná již v řádu let, maximálně desetiletí, dovolí zhodnotit výsledky této činnosti. Tímto trendem není v žádném případě poznamenána pouze oblast soukromého práva a běžných obchodních vztahů, očekávám podobné trendy ve veřejnoprávní sféře, kterou se zabývám v tématu této práce.

Již v současné době státní správa chápe význam informací, jako prostředku pro efektivní řízení, což je například patrné z množství elektronických rejstříků a databází, které jsou ve veřejné správě zakládány a využívány. Není zjevně možné a ani účelné, snažit se pojmout komplexním výčtem všechny informační a databázové systémy sloužící u povinných subjektů k ukládání a třídění informací, shrnu tedy jen zákonné úpravy a odkážu na další zdroje.

Základním stavebním kamenem elektronické evidence je několik systémů nazývaných registry, které upravuje zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, dále uvádím pouze jako ZZR. Tento zákon slouží především vymezení obsahu

¹ Pojem pro opravdu velké množství dat, které není možno zpracovávat jinak než strojově

² například Google, Facebook, Apple

základních registrů, informačního systému základních registrů a informačního systému územní identifikace a také stanoví práva a povinnosti, které souvisejí s jejich vytvářením, užíváním a provozem. Mimo jiné též zřizuje Správu základních registrů, jak je definováno v § 1. Pokud bychom se drželi doktrinálního označení rejstříku jako evidence osob a seznamu pro evidenci věcí, pak ZZR řeší oba typy databází a souhrnně je nazývá základní registry.

Další významnou právní úpravou je zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, dále jen ZVR, který normuje v § 1 obecný pojem veřejného rejstříku a upravuje výčet rejstříků řešených v ZVR „[...] se rozumí spolkový rejstřík, nadační rejstřík, rejstřík ústavů, rejstřík společenství vlastníků jednotek, obchodní rejstřík a rejstřík obecně prospěšných společností [...] Do veřejného rejstříku se zapisují zákonem stanovené údaje o právnických a fyzických osobách (dále jen „zapsaná osoba“). [...] Veřejný rejstřík je informačním systémem veřejné správy.“

Jak uvádí autor mnoha prací na poli svobodného přístupu k informacím František Korbel³, seznam veřejně přístupných informačních registrů je velmi rozsáhlý, a obecný problém je nekonzistence datových typů, nemožnost strojového přístupu k rejstříkům a v neposlední řadě též roztříštěnost a rozdílná granularita. Množství shromažďovaných dat je enormní a je zřejmé, že spolu s rostoucím objemem dat, která jsou ve veřejném sektoru shromažďována, lze očekávat i zvýšený zájem občanů o tyto informace. Mimo to je zde již nyní přítomný prvek zájmu o běžné výsledky činnosti úřadů jako jsou rozhodnutí, podklady pro ně, doprovodné informace a vlastně vše co je předmětem dotazů občanů dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dále jen InfZ.

Pokud bych se měl věnovat důvodům, pro které jsem si vybral téma diplomové práce, rád bych zdůraznil především očekávaný nárůst významu informací ve společnosti celkově a zvláště pak možnost přístupu k nim, v neposlední řadě též přesah

³ Korbel, F.: Disertační práce svobodný přístup k informacím podle zákona č.106/1999 Sb. – vybrané problémy, strana 232 a násl.

práva na informace do dalších oblastí práva. V práci na téma svobodného přístupu k informacím předestřu stávající právní úpravu dle InfZ a její historické ukotvení, včetně návazných a speciálních norem veřejného práva, které mají podobný záběr, a také se zaměřím na obecný popis procesních možností obrany ve správním řízení a správním soudnictví při porušování příslušných zákonů ze strany povinných subjektů. Dále se pokusím osvětlit používané pojmy a jejich definice a přednést výběr z judikatury k danému tématu.

Jakkoliv se téma mé práce týká pouze veřejnoprávní části, a specificky pak práv občana na možnosti právní ochrany při získávání informací od veřejné správy, domnívám se, že soukromoprávní přesah má též svůj význam - je ostatně okrajově zmíněn ve statích, které se zabývají možným odpíráním poskytnutí informace z důvodů obchodního tajemství případně pak ochrany osobních údajů.

Oblast poskytování informací ve prospěch občanů se úzce dotýká celkového pojetí organizace státní správy a její otevřenosti. InfZ je založen na principu kontroly veřejné moci ze strany občanů díky právu být informován. Tento princip je ale v našem právu nový a historicky nemá oporu ve zvyklostech ani v zákonech, právě naopak. Jak uvádí ve své práci František Korbel⁴, při historickém průřezu od 18 století nenacházíme na našem území legislativně zakotvenou povinnost státu sdělovat informace veřejnosti.

Pro Rakousko-Uherskou monarchii je to ještě pochopitelné, ale ani v období první a druhé republiky, protektorátu a následně až do roku 1989 neexistuje odpovídající úprava. Autor zmiňuje ústavní úpravu svobody projevu⁵, ale zde se jedná právě a jen o svobodu projevu, a nikoliv právo občana být informován.

V literatuře, která pojednává o ústavní opoře práva na informace, je ostatně často zmiňováno ústavní právo na svobodu projevu. Domnívám se ale, že zde není

⁴ Korbel, F.: Disertační práce svobodný přístup k informacím podle zákona č.106/1999 Sb. – vybrané problémy, strana 16

⁵ 121/1920 Sb. kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, § 117 Svoboda učení a svědomí. Svoboda projevu mínění: (1) Každý může v mezích zákona projevovati mínění slovem, písmem, tiskem, obrazem

prostor pro dedukování souvislosti. Právo na svobodu projevu je dle mého názoru o právu nebýt rušen ve svém projevu, a nemá téměř nic společného s povinností státní moci informovat občana. Ve státní správě a samosprávě tedy existoval princip diskrece, tajnosti, kdy veřejná moc sama určovala, co kdy a jak zveřejní, pokud vůbec. Samozřejmě existovaly parciální úpravy v jednotlivých oblastech veřejného práva ohledně sdělování informací, ale tyto jen podtrhovaly obecný princip, že sdílet se má jen to, co je výslovně zákonem určeno ke zveřejnění. Druhou možností pak zůstávalo zveřejnění, kde zákon výslovně neurčoval, ale ani nezakazoval v rámci správního uvážení. Toto bývá označováno jako hraniční oblast s možnou libovůlí správních orgánů.

V devadesátých letech minulého století existovala ústavní úprava práva na informace, o které se zmíním v samostatné kapitole, ale její praktická vymahatelnost bez příslušných procesních zákonů byla slabá. Bylo tedy třeba tuto situaci řešit a InfZ zde zavedl zcela nový princip. Tento princip je ve své podstatě opačný k situaci, která existovala historicky. Jedná se o povinnost zveřejnit vše, pokud neexistuje zákonná výjimka. Jeden z autorů InfZ Oldřich Kužílek ve svých přednáškách⁶ zmiňuje popsany princip jako povinnost úřadu zveřejnit všechny dokumenty, jak v elektronické, tak i v papírové podobě. Samozřejmě existuje rozsáhlá judikatura, případně doktrinní výklady stran toho, kdo je povinný subjekt (úřad), jaké informace se ze zákona nezveřejňují, případně které informace konkrétně mohou být předmětem zveřejnění ve vztahu k jiným zákonům, jež mohou situaci upravovat odlišně.

Dle mého názoru může být v konkrétně řešeném případě situace nepřehledná a argumenty povinných subjektů pro neposkytnutí informace pestré. Osobně se mi velmi zamlouvá navržený koncept postupu od většího k menšímu, tj. nejprve postavit najisto otázku, zda subjekt disponuje patřičným dokumentem (předmět žádosti o informace), a pokud ano, zkoumat zákonné výjimky dle InfZ. Pokud nelze předmětný dokument pod tyto (výjimky) subsumovat, dle autora existuje informační povinnost. Dokonce ani zákonné výjimky nemusí být nutně vždy důvodem k odepření poskytnutí informace, neboť existuje test proporcionality, který zmiňuji níže, a ve kterém je třeba

⁶ například: <https://www.youtube.com/watch?v=ax5BsbfdkrM>

hodnotit konflikt chráněných zájmů, viz. například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č.j. 1 As 169/2012–38

„V posuzovaném případě provedl krajský soud test proporcionality s následujícím výsledkem. V prvním kroku provedl tzv. test vhodnosti. Konstatoval, že cílem realizace práva na informace je umožnit účast občanů na veřejném životě; není jím tedy uspokojení jejich zvědavosti. [...] K tomu krajský soud konstatoval, že uvedená tvrzení žalovaný relevantně nezpochybnil. Dle krajského soudu žádost žalobce ob stojí i ve druhém kroku testu, vtzv. testu potřebnosti. Právní řád totiž nezná jiný institut, který by naplnění výše uvedeného cíle sledovaného § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím umožňoval. Ve třetím kroku testu proporcionality krajský soud poměřoval závažnost v kolizi stojících základních práv a svobod. Vyšel z teze, že veřejně činné osoby se rozhodnutím vykonávat veřejné funkce nutně do jisté míry vzdávají svého soukromí, přičemž míra omezení ochrany soukromí přibližně odpovídá společenskému významu zastávané funkce.“

Podobně František Korbel⁷ zmiňuje test z pohledu ochrany veřejného zájmu, kdy je možno jednotlivé informace poskytnout, byť se může jednat o vyloučené informace přímo ze zákona a to právě pro případ, kdy je možno poskytnutí informace podřadit pod veřejný zájem. Jinými slovy se jedná o případy, kdy zveřejnění má z hlediska veřejného zájmu vyšší hodnotu než odepření. Tento princip tedy ve výsledku ještě rozšiřuje množinu informací, které mají poskytnuty. Týká se například situace, kdy povinný subjekt dokument má, a za normálních okolností by zkoumal, zda není vyloučen ze zveřejnění. Nyní ale navíc testuje, zda neexistuje veřejný zájem, a pokud ano, tak dokument zveřejní.

Viz. například judikatura Městského soudu v Praze, č.j. 8 A 16/2016 - 73 „...aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím je podle názoru soudu přitom skutečnost, že smyslem a účelem tohoto zákona je především zajistit svobodný přístup k informacím ve veřejném zájmu, tedy zabezpečit jejich poskytování. Naopak není jeho účelem vytvářet prostředky pro to, aby povinné subjekty mohly informace odepírat. Na tom nic nemění ani skutečnost, že v ustanovení § 7 až § 11 InfZ jsou

⁷ Korbel, F.: Přehled judikatury ve věcech práva na informace, strana 13.

vymezeny případy, kdy je nutno poskytnutí informací odepřít. Tyto případy jsou koncipovány jako výjimky a jako takové je nutno uplatňovat je restriktivně, nikoliv tedy účelově vyhledávat, případně dokonce konstruovat důvody, pro odmítnutí informací.“

1.2 Definice informace a její klasifikace

Jak jsem již uvedl výše, informace jsou klíčovým předpokladem úspěchu a konkurenceschopnosti, přičemž jejich význam stoupá a nabývá na důležitosti. Nejde ale pouze o ekonomickou výhodu a možnost efektivně vytvářet a užívat materiální statky, ale je zde možno zmínit i ústavní přesah do zaručených práv a svobod. Pokud chápeme svobodu jako možnost volby, pak je tu zřejmá souvislost mezi svobodnou volbou a množstvím relevantních informací, které máme k dispozici. Pokud bychom uvažovali hraniční situaci, kdy máme absolutní možnost volby, ale nemáme žádné informace, pak nutně dojdeme k závěru, že bez informací nelze svobodu realizovat.

Člověk je tedy svobodný do té míry, do které má přístup k relevantním informacím. Je však nesporné, že historicky i v současné době má relevantní informace svoji cenu a ekonomickou hodnotu a v právním smyslu může být rozhodně předmětem, subjektem práva a je v tomto smyslu též ocenitelná. Kupříkladu celá oblast finančních trhů a obchodů s cennými papíry je ovládána hodnocením a užitím informací. Ke stejným závěrům dochází různí autoři nezávisle na sobě, jako příklad uvedu Viktora Knappa, který uvádí⁸ „zároveň informace (rozuměj automatizovaná) se sama stala hodnotou v ekonomickém smyslu. Je možnost s ní obchodovat, je možno si za peníze objednat její vytvoření, je možno ji koupit, respektive předplatit si dodávání určitých informací. Tím se informace jako nehmotný statek stala předmětem právního styku“. Na stejném principu je ostatně postaven i InfZ, kde předmětem celé této zákonné úpravy je právě informace, jako taková. S tímto tvrzením, je ve zdánlivém rozporu samotný pojem informace, tak jak je definován v InfZ a též název zákona akcentující svobodný přístup. Mám však zato, že základním stavebním kamenem této právní normy je právě informace,

⁸ Knapp Viktor: Teorie práva. Vydavatel: C.H.Beck, 1999, ISBN 80-7179-028-1, strana 220

kteřou autor Oldřich Kužílek podřazuje, nebo spíše slučuje s pojmem dokument, nahrávka nebo hmotný nosič na kterém je informace zachycena a skladována.

Důvodem výkladového splynutí pojmu informace a pojmu dokument pro účely InfZ je patrně objektivní složitost pojem informace definovat, tak aby vyhovoval všem odvětvím a oborům, ve kterých by této definice bylo třeba. S tím ostatně souhlasí i Viktor Knapp, když uvádí „ani pojem informace nemá ostrý význam a v různých oborech lidského poznání, respektive lidské praxe je chápán různě. Jinak se chápe informace ve filozofii, jinak v teorii pravděpodobnosti, respektive v logice pravděpodobnosti, jinak v teorii informací, přičemž začasťe ani jeho chápání v tomtěž oboru není jednotné“.

Legální definice InfZ pak normuje v § 3, základní pojmy, informaci jako: „jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“.

Komentář⁹ k InfZ k tomu vysvětluje historii včlenění legální definice do zákonné úpravy. Od počátku totiž InfZ legální definici neobsahoval, autor Oldřich Kužílek zastával názor, že lepší je žádná definice než nepřesná, která by ve svém důsledku mohla implikovat zužující výklady na úkor smyslu a účelu zákona. Nakonec se tedy legální definice informace do zákona dostala s velkou novelou v roce 1996. Její originální původ je pak v evropské směrnici 2003/98, která byla právě zmíněnou novelou implementována do našeho právního řádu. Právě tato směrnice akcentuje pojem obsah, který je následně využit i v legální definice InfZ, což není dle mého názoru nejšťastnější řešení, jak je popsáno níže v části Základní pojmy dle InfZ.

Z výše uvedeného plyne, že samotný pojem informace je poměrně neurčitý, dokonce i zákonná definice není ideální a jeho právní určitosti příliš nepřidává, a je tedy vhodné pokusit se jej zasadit do kontextu souvisejících pojmů a tím jeho chápání zpřesnit.

⁹ Furek, Rothanzl, Jirovec: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s., ISBN: 978-80-7400-273-1, strana 175

Literaturou jsou často zmiňovány příbuzné pojmy jako data, případně znalosti. Kupříkladu autoři z Masarykovy univerzity¹⁰ uvádějí „Výraz data je množným číslem slova datum, které se v kontextu informační vědy v tomto tvaru téměř nepoužívá. Slovo pochází z latiny, kde znamená „něco co je dáno“. Z pohledu výše nastíněného informačního procesu bychom mohli data označit za předstupeň informace, za jakousi nezpracovanou surovinu, ze které lze informace vytvářet.“. Zde nezbývá než souhlasit s pohledem, kdy je možno data chápat jako zdroj, ze kterého může být určitá informace vytěžena. Samotná data tady informaci nebo informace obsahují, ale nezřetelně a na první pohled bez možnosti reálného využití.

Pokud bychom akceptovali vztah dat, jako větší nadmnožiny informací, po nich následující informace jako výsledek práce a datové analýzy, právě nad množinou příslušných dat, je výsledkem tohoto procesu právě znalost, jako konečný cíl snažení. Rozdíl mezi informací a znalostí je pak dán především interpretací, kde záleží i na osobě, která případnou znalost předává dál anebo ji jinak užívá. Dalším příbuzným pojmem k informaci se jeví výraz zpráva, který pro účely právního výkladu může být považován za podobný až totožný. Dokonce i vysvětlení Viktora Knappa¹¹ tenduje prvotně k rozdílu informace a zprávy v jejím materiálním smyslu, kdy informace je považována za nehmotné část a zpráva za medium, nosič uváděný demonstrativně jako psané znaky.

Tento princip je následně rozporován na příkladu informací a zpráv, které nemusí mít jen psanou formu, ale mohou být přenášeny zvukem, radiovými vlnami atp. (osobně se domnívám, že vše, co lze přijmout smysly lze považovat z informací). Celkově, když zhodnotím praktický význam rozlišení těchto pojmů a následně i nepřesvědčivou definici rozdílů, docházím k výše zmiňovanému závěru, že oba pojmy lze označit za synonyma. Naopak mi přijde vhodnější uvést zde vlastnost informace, která přináší i praktické užití, a to fakt, že pro existenci informace musí být vždy

¹⁰ Šavelka, J., Myška, M., Ptašník, A., Spáčilová, D.: Právní informační systémy, Tribun EU, 2011, ISBN 978-80-7399-252-1, strana 11

¹¹ Knapp Viktor: Teorie práva. Vydavatel: C.H.Beck, 1999, ISBN 80-7179-028-1, strany 220 až 221

zúčastněny minimálně dva subjekty, příjemce a ten kdo informaci předává, přičemž u příjemce informace musí docházet přijetím ke zvětšení jeho znalostí anebo alespoň ke zmenšení jeho nejistoty případně neurčitosti. Jinými slovy, informace musí mít pro příjemce nějaký význam, dávat mu smysl a zlepšovat jeho postavení.

Zde můžeme demonstrovat rozdíl mezi daty a informacemi - pouhá data míru nejistoty příjemce nezmění a ani nezvětší jeho znalosti, neboť bez zpracování a přechodu do podoby informace pro něj nemají reálný význam, jakkoliv pro někoho jiného by mít mohla už na první pohled. Proto je důležité hledisko minimálně dvou účastníků vztahů při předávání informace. Dále je patrné, že posouzení, zda se jedná o informaci či nikoliv, je závislé na osobě příjemce, jak je naznačeno výše. Pro účely InfZ je téměř nemožné pracovat s tříděním a klasifikovat možné příjemce, zákon totiž stojí na předpokladu neomezování žadatelů formálním tříděním, požádat o informaci tedy může každý. V tomto světle je pak absence legální definice v původním návrhu zákona pochopitelná a rozumných kontur pak nabírá a splývání pojmů informace a dokument. Zjednodušeně řečeno, dle InfZ žadatel požaduje dokument, který má povinný subjekt ve své moci, a ten má povinnost mu poskytnout jeho kopii. Legální pojmy a definice pak tento jednoduchý princip spíše zastírají, než by nejistotu odstraňovaly a naplňovaly tak princip InfZ stran otevřenosti státní a veřejné správy směrem k občanům.

Dříve, než rozeberu členění informací a jejich obecnou klasifikaci v různých oborech lidské činnosti, rád bych se zastavil u otázky pravdivosti informace. Domnívám se, že pravdivost informace není jen jedním z mnoha atributů, ale má zvlášť v právní vědě specifický význam. Pravdivost informace jako legální pojem je užitá i v některých předpisech, které se dotýkají obchodování na kapitálových trzích, s tím spojeným dohledem ČNB a licencování subjektů kapitálového a pojistného trhu. Svůj význam má i v občanském právu při ochraně osobnostních práv, kdy je třeba zkoumat pravdivost poskytnuté informace při případných náhradách újmy či škody.

Z pohledu teorie je mezi pravdivou a nepravdivou informací zásadní rozdíl, nepravdivá informace totiž nesplňuje obecná kritéria pro to, aby vůbec mohla být za informaci označena. Předně nepravdivá informace nepřináší příjemci zvětšení znalostí či zmenšení neurčitosti a nejistoty, právě naopak, může přinášet výhodu

poskytovateli, pokud ji příjemce mylně pokládá za pravdivou. Vhodnější se jeví označovat nepravdivou informaci za dezinformaci nesplňující formální kritéria pro informaci jako takovou.

V logice InfZ je irelevantní, zda je poskytnutá informace pravdivá, a to hned z několika důvodů. Vlivem faktického splývání pojmu informace a dokument či záznam, spočívá povinnost poskytovatele zkopírovat zmíněné dokumenty a poskytnout je žadateli, o jejich přetváření nebo záměrném manipulování se zákon nezmiňuje, vyjma začernění (znepřístupnění) částí dokumentu, který nemůže být dle InfZ zveřejněn, například z důvodů restrikcí při poskytování osobních údajů. Zákon předpokládá, že informace v dispozici povinného subjektu jsou pravdivé a jako takové vhodné k poskytnutí. Podobné stanovisko zastává i František Korbel¹², který dovozuje, že informace nemůže být nepravdivá z principu, z podobných důvodů jako uvádím výše. Dochází ale k odlišnému závěru ohledně zprávy, v jeho podání zpráva může být i nepravdivá, neplyne z ní tedy žádná informace, a povinný subjekt by v případě poskytnutí nepravdivého údaje nedostal své informační povinnosti.

Pro případ, že by poskytované informace nebyly pravdivé existují dvě varianty, obě ale vedou na stejně limitované možnosti řešení, případně obrany, ze strany žadatele. Pro variantu, kdy je poskytnuta informace tak, jak ji úřad uchovává, bez toho, aby vůbec věděl, že je tato informace nepravdivá, je nemožné se procesně bránit, už jen z důvodů absence možnosti žadatele odhalit tuto chybu. Teoreticky by bylo možné uvažovat o obraně proti nečinnosti, úřad totiž požadovanou (pravdivou) informaci neposkytl a ani nevydal jiné rozhodnutí, ale protože úřad patrně pravdivou informací nedisponuje, jsou tyto úvahy pouze teoretické. V případě, že by úřad záměrně poskytnutý dokument upravoval, dalo by se říci falzifikoval, je možno bránit se postupem uvedeným výše, ale delikt ní odpovědnost poskytovatele ve formě veřejnoprávní sankce, například pokuty, je vyloučena absencí příslušných ustanovení v InfZ.

¹² Korbel, F. a kol.: Právo na informace, 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2005, Linde Praha a.s., 2005, ISBN: 80-7201-532-X, strana 37

Sankce pro povinné subjekty byly zvažovány v návrzích, ale do schválené verze zákona se nedostaly, jinými slovy InfZ neobsahuje žádné možnosti sankcí, dozoru ani dohledu nad povinnými subjekty. Neexistuje ani dozorový orgán, který by měl v působnosti dohled nad obecným dodržováním informační povinnosti subjektů, které jsou velmi různorodé, jakkoliv každý z nich má nadřízený orgán ve smyslu vyšší instance pro účely odvolání.

2 Vývoj právní úpravy

2.1 Mezinárodní a ústavní úprava

V oboru mezinárodního práva nalzáme oporu pro právo na informace ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948, dále jen Deklarace OSN/48, DE01/48 Všeobecná deklarace lidských práv, ta zakládá informační práva široce v preambuli, která má znění: „New York, 10. 12. 1948, Preambule: U vědomí toho, že uznání přirozené důstojnosti a rovných a nezcizitelných práv všech členů lidské rodiny je základem svobody, spravedlnosti a míru ve světě, že zneuznání lidských práv a pohrdání jimi vedlo k barbarským činům, urážejícím svědomí lidstva, a že vybudování světa, ve kterém lidé, zbaveni strachu a nouze, budou **se těšit svobodě projevu a přesvědčení**, bylo prohlášeno za nejvyšší cíl lidu“. Z výše uvedené citace, je patrná konstrukce a podřazení práva na informace pod svobodu přesvědčení a projevu, což je poněkud odlišný pohled, než byl následně preferován v našem ústavním pořádku.

Další část zmíněné mezinárodní smlouvy se vztahem ke svobodě informací ke konkrétně článek 19, který normuje: „Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a **zahrnuje právo vyhledávat**, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice“. Zde je dokonce zmíněno konkrétní právo na vyhledávání informací a jejich přijímání.

Deklarace OSN/48 položila základy pro mezinárodní uznání práva na informace a je možné ji považovat za inspiraci a zdroj pro mnohé další dokumenty a smlouvy mezinárodního, a nakonec i našeho národního práva. Jakkoliv zde není patrná návaznost na pojetí práva na informace jako práva politického, chápaného jako

instrument občanů pro kontrolu veřejné moci, je zde naopak akcentován mezinárodní prvek a též zařazení práva na informace do soboru práv, se kterými je nutno počítat.

V literatuře¹³ je zmiňovaná též MPHSKP, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech č. 120/1976 Sb., jako příklad normy s přesahem do práva na přístup k informacím, dále jen MPHSKP a navazující, pro potřeby svobody informací s podobnou textací, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod č. 209/1992 Sb., dále jen EÚLP. V textu těchto mezinárodních norem se vyskytují určitá omezení, která poskytují možnost odepírat informace z několika důvodů. Tato omezení je možno obecně podřadit pod ochranu veřejného pořádku. Tam, kde by poskytování informací mělo ohrožovat samotné principy fungování státu jako veřejné zdraví, národní bezpečnost nebo územní celistvost, nacházíme limity pro bezbřehou informační povinnost.

EÚLP je výsledkem jednání Rady Evropy, což sdružení 47 evropských států působících na poli mezinárodního práva. Tato dohoda nemá tedy nic společného s Evropskou unií, ale od roku 1950 k ní mohou přistupovat jednotlivé státy, pokud se ztotožní s textací. Do našeho právního řádu byla začleněna v roce 1992. Její článek 10 uvádí „1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.

2. Výkon těchto svobod, [...], může podléhat [...] podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci“.

¹³ Korbela, F. a kol.: Právo na informace, 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2005, Linde Praha a.s., 2005, ISBN: 80-7201-532-X, strana 25

Ve druhém odstavci je taxativně vymezeno několik oblastí, kde má veřejná moc možnost omezovat svobodu projevu, v našem případě tedy restriktivně normovat pomocí zákonů možnost šířit informace, a tedy zasahovat mocensky do informačních práv obecně. Důležitá je ale zejména část, která zmiňuje nutnost zasahovat vždy jen na základě zákona a z důvodů nezbytných v demokratické společnosti. Právě zákonnost a nezbytnost se později promítá i do národní legislativy, kdy i při aplikaci InfZ by mělo být tento test prováděn a výsledek zohledňován. Ostatně obdobné závěry jsou zmíněny i v komentáři¹⁴ k LZPS pro účely národního práva, konkrétně „tři základní pravidla pro možné omezení svobody projevu a práva na informace:

1. musí být stanoveno zákonem, což je požadavek odpovídající čl.4 odst. 2 LZPS

2. musí být v demokratické společnosti nezbytné

3. musí být učiněno v zájmu ochrany zde vyjmenovaných hodnot (legitimních cílů)“, i zde je tedy patrné že ústavní právo i mezinárodní dohody staví v oblasti informačního práva na stejných základech.

Dodržování EÚLP je pak garantováno ESLP - Evropským soudem pro lidská práva, jehož pravomoc zakládá právě tato úmluva. Díky zřízení ESLP existuje k úmluvě rozsáhlá judikatura, lze nalézt i judikáty, které se vážou konkrétně ke zmíněnému článku 10. Publikace¹⁵ judikátů informačního práva například uvádí podmínky omezení práva na informace a v případě ASPI JUD154387CZ Maďarská unie občanských svobod proti Maďarsku o poskytnutí kopie ústavní stížnosti a zmiňuje tři nutné podmínky pro omezení výše zmíněných práv. Ve zmíněném judikátu se jedná o zjištění, zda byl předmětný zásah stanovený zákonem, zda sledoval jeden nebo více legitimních cílů a zda byl nezbytný v demokratické společnosti.

¹⁴ Klíma, Karel: Komentář k ústavě a listině, 2. vydání Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, strana 1101

¹⁵ Korbelt, F.: Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer. 2013, 424 s., ISBN 978-80-7478-022-6, strana 20

Právo na informace má kromě mezinárodního rozměru též ústavně právní základ. Zajímavé je, že z praktického hlediska právní úprava v ústavě předběhla o několik let úpravu správního práva, a za tuto dobu nebylo prakticky právo občana na informace z veřejné správy realizováno. Různí autoři¹⁶ se shodují na důvodech tohoto stavu - hlavní argument, který rezonuje, je nemožnost se domáhat nároků či práv proti veřejnoprávním subjektům bez existence procesního a hmotněprávního titulu. Zajímavý z tohoto pohledu je judikát Ústavního soudu, který spadá do období před rokem 1999 a tedy i před platností a účinností InfZ, kdy absentovala procesní a hmotněprávní úprava práva na informace, přesto se však sporadicky vyskytovaly případy, které se snažily opřít přímo o článek 17 LZPS. Usnesení III.ÚS 28/96 ze dne 16. 5. 1996, Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je sice formálně založeno na právu na soudní ochranu, meritorně však odpovídá právu na získání informací od ministerstva zemědělství „Právo na informace je nepochybně subjektivním právem každého občana. Ve vztahu k osobě stěžovatele (šéfredaktora týdeníku R.) je umocněno § 13 zákona č. 81/1966 Sb. (tiskového zákona), podle kterého státní orgány a organizace, vědecké a kulturní instituce a hospodářské organizace jsou povinny poskytovat šéfredaktorům i ostatním redaktorům v rozsahu jejich pověření informace nezbytné pro pravdivé, včasné a všestranné informování veřejnosti nebo jim umožnit přístup k takovým informacím. Odmítnout poskytnutí takové informace je možné pouze v případech zákonem výslovně stanovených.”.

Domnívám se, že detailní zkoumání výše uvedeného problému není zcela shodné s předmětem této práce, a navíc i praxe ukázala, že k vymáhání a realizaci práva na informace v tomto období nedocházelo, proto bude patrně vhodnější, soustředit se na období po vzniku InfZ. Nicméně, není možné jen na základě této zkušenosti podcenit, případně oslabit ve výkladu význam ústavní úpravy, který je akcentován téměř v každé publikaci nebo práci na podobné téma.

¹⁶ Kolman Petr: Právo na informace. Vydavatel: Masarykova univerzita v Brně, 2010, 216 s., ISBN 978-80-210-5135-5, strana 21

V rámci našeho ústavního pořádku je těžištěm a oporou práva na informace článek 17 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., dále jen LZPS, který upravuje ústavní práva následovně:

„ (1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.

(3) Cenzura je nepřipustná.

(4) 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.

(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

Pokud abstrahujeme od komplexních výkladů a zkusíme se soustředit pouze na gramatickou analýzu, nacházíme mírné textové disproporce mezi jednotlivými ustanoveními. Článek 17 LZPS obsahuje úpravu pro svobodu projevu a zároveň podobnou textaci pro právo na informace. V prvním odstavci je textace shodná pro zaručení svobody projevu a práva na informace. Druhý odstavec specifikuje formy vyjadřování názorů (míněna svoboda projevu) a formy práva na informace (v textu vyhledávat a přijímat informace, rozšiřování idejí je forma svobody projevu. Zmíněn je prvek přeshraniční neomezenosti jak pro svobody projevu, tak pro právo na informace. Ve čtvrtém odstavci je normována možnost omezit svobodu projevu i právo na informace zákonem, exaktní formulace textu není zcela shodná, v části věnované právu na informace chybí forma přijímání informace, jakkoliv je zmíněna a zaručena ve druhém odstavci. Gramatickým výkladem by tedy nemohlo být přijímání informací omezeno zákonem a omezení odstavce čtvrtého by se na tuto formu práva na informace nevztahovalo. Není jasné, proč zákonodárce volil mírně

odlišnou textací v různých odstavcích, a proč nejsou použity stejné výrazy pro zaručení svobod, odlišení forem a nakonec i ustanovení zákonného limitu.

V odstavci čtvrtém je stanovena ještě dodatečná limita, a to restrikce pro omezování zaručených svobod a práv jen na výhradu veřejného pořádku (zjednodušeně řečeno, jelikož i tato výhrada je formulována odlišně v mezinárodních smlouvách, LZPS i doktrinálně). Odstavec pátý se pak věnuje pouze právu na informace, stanovuje povinnost pro státní orgány a orgány územní samosprávy k informační povinnosti a určuje nutnost prováděcího zákona (zde zjevně naplněno později mimo jiné i InfZ).

Z gramatického pohledu není jasné, proč tento odstavec zmiňuje specificky prováděcí předpis (zákon), který je pro omezení práv na informace stanoven v odstavci čtvrtém. Pokud se jedná o duplicitu, pak je to pouze zvláštní forma zákonné, dokonce ústavní konstrukce. Pokud se jedná o jiný zákon, například z důvodu omezujícího charakteru zákona pro odstavec čtyři a zákona míněného v odstavci pět, který by měl krom omezení i stanovit práva občana při žádostech o informace, pak je to možné vysvětlení ale není jasná omezující část, shodná u obou odstavců.

Pro zákonné omezení odstavce čtyři totiž platí limita v podobě testu nezbytnosti, veřejného pořádku (detailně rozebráno výše), ale stejná limita absentuje v odstavci pět (minimálně pro omezující část zmíněného zákona toto představuje logický rozpor). Dále není z porovnání odstavců čtyři a pět zřejmé, zda odstavec čtyři obsahuje i poskytování informací veřejné správy jako povinnost vůči občanovi, anebo se jedná jen o stanovení možnosti svobodně vyhledávat informace bez odpovídající povinnosti na straně možných povinných subjektů. Tyto povinnosti by pak byly řešeny v odstavci pět, jakkoliv již bez testu pro veřejný pořádek, a tedy s možností širšího restriktivního omezení. Ve výkladu tohoto rozporu se neshoduje ani doktrína a názory odborné veřejnosti, například komentář¹⁷ vyznívá ve prospěch varianty, kdy

¹⁷ Klíma, Karel: Komentář k ústavě a listině, 2. vydání Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3

povinnosti státní správy (obecně budoucí zákon InfZ) normuje pouze odstavec pět, jakkoliv například spoluautor InfZ Oldřich Kužílek zastává ve svých přednáškách názor, že k povinnostem státní správy stran poskytování informací a InfZ obecně hovoří všechny odstavce článku 17 LZPS, ovšem k výše zmíněným rozporům v rámci článku 17 neříká mnoho.

Přes nesourodost použitých termínů je možno uzavřít, že článek 17 uznává svobodu projevu i právo na informace v ústavní rovině, normuje obě oblasti obdobně, vymezuje možnost omezit výkon těchto práv zákonem, jehož vznik předpokládá, a stanovuje ústavní omezení a test pro aplikaci tohoto zákona na výhradu veřejného pořádku. Též zmiňuje pojmy cenzury a přeshraniční rozsah zmíněných práv.

Praxe ukázala, že ústavní úprava pro běžné použití v oblasti informačních práv zřejmě nedostačuje, a proto je vhodné se ve větším detailu zmínit o období po vzniku *lex specialis*, InfZ. Na rozdíl od situace zmíněné výše, kdy v našem právním řádu absentovala procesní a hmotněprávní úprava pro podporu žádostí občanů o informace, a z malého množství řešených případů vyplýval deficit právní úpravy, bylo po přijetí InfZ možno vysledovat rapidní růst řešených případů v soudním systému. Za uplynulé téměř desetiletí vzniklo velké množství klíčových rozhodnutí, existuje mimo jiné i sbírka judikatury¹⁸ ze které vyplývá možnost klasifikace rozhodnutí dle jednotlivých typů řešených případů.

Typickým případem je střet náhledu na výkon státní správy, zmíněné již v koncepci otevřené státní správy, v porovnání s její uzavřeností. Jakkoliv je zřejmé, že InfZ je konstruován jako opora pro otevřenost státní správy a správy věcí veřejných, stále ještě zbývá mnoho třecích ploch a situací, v nichž soudy musí volit restriktivní anebo naopak otevřený přístup u výkladu pojmů při řešení jednotlivých případů. Dobrá zpráva pro občany žádající otevřenost a možnost kontroly veřejné moci je, že soudy akcentují spíše omezení restrikce, a ve sporných případech se přiklánějí ke zveřejnění, spíše než k odmítání žádostí - například rozsudek Nejvyššího

¹⁸ Korbelt, F.: Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer. 2013, 424 s., ISBN 978-80-7478-022-6

správního soudu ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009-63, který paradoxně nepodpořil zveřejnění, argumentuje souhlasně a uvádí i další oporu nálezy Ústavního soudu:

„První rovinou je právo na (svobodný) přístup k informacím, které vytváří předpoklad pro realizaci roviny druhé, práva (svobody) informace šířit. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-56, č. 1272/2007 Sb. NSS, při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ve spojení se zákonem o svobodném přístupu k informacím, je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem. To lze konečně dovést jak z judikatury Ústavního soudu (srov. nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS“

Klasifikace typových případů, na kterou se odkazuji v kapitolách souvisejících s jednotlivými částmi InfZ však není jediným rozměrem informačního práva. Například Petr Kolman¹⁹ ve své práci zmiňuje specifickou povahu práva na informace z ústavního pohledu. Vyzdvihuje jeho netypickou funkci, kdy dle autora zprostředkovává krom samotného práva na informace oporu a cestu k dalším ústavně zaručeným právům. Autor například zmiňuje některé články LZPS z oblasti lidských práv, a to: článek 18 (petiční právo), článek 19 (shromažďovací právo) a článek 20 (sdružovací právo). Dle mého názoru je možno tento výčet rozšířit i o článek 23 (právo na odpor a ochrana demokratického zřízení) a po zralé úvaze vykazují podobné znaky i celá hlava čtvrtá, tj. články z oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv.

Zajímavé je, že v zahraničních právních úpravách případně v mezinárodních smlouvách, kterými je česká republika vázána, je svobodný přístup k informacím ukotven obvykle mezi právy na svobodu projevu, a tyto jsou pak řešeny samostatně. V našem ústavním pořádku je právo na informace umístěno v hlavě druhé, sekci druhé pod politickými právy, spolu s právem na svobodný projev (vyjma náboženské svobody projevu). Domnívám se, že tento přístup má svou logiku a je možný

¹⁹ Kolman Petr: Právo na informace. Vydavatel: Masarykova univerzita v Brně, 2010, 216 s., ISBN 978-80-210-5135-5, strana 19

případnější, jelikož zdůrazňuje pravý účel a smysl úpravy informačních práv. Hlavní důvod založení těchto práv není v možnosti sdělovat informace, ale v právu získávat je od veřejné správy.

Jedná se tedy primárně o komunikaci a řešení sporů v rámci správně právních vztahů, veřejného práva a práv občana vůči státu, kde můžeme pozorovat vrchnostenský princip jednání nerovných subjektů. Jedná se tedy spíše o kontrolu veřejné moci a tím pádem politické právo, kde lid jako nositel veškeré moci dle našeho ústavního pořádku má zaručena politická práva dle LZPS, článek 21 „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“. Tato politická práva se vykonávají právě za pomoci informačních práv založených článkem 17 LZPS, kde občan jako hlavní hybatel, akcionář státu za pomoci informací od veřejné správy kontroluje správu svého majetku, kterou pro něj volení zástupci vykonávají.

Tím je akcentována otevřenost veřejné správy a pozice občana jako důležitého subjektu, který není jen vrchnostensky kontrolován, ale sám má možnost fungovat na obráceném principu. Toto je tedy veskrze politické právo a je pochopitelné, že aplikace tohoto pohledu, rozdílného od obvyklé praxe za několik století činila, a ještě bude činit problémy a těžkosti.

Jakkoliv jsou v LZPS přiznána práva politická, výklad není zúžen na fyzické osoby, ale je koncipován v širším měřítku, konkrétně pak formulací „každý“ pro definici oprávněných subjektů. Komentář k Ústavě a Listině²⁰ k tomuto uvádí: „Nositelem svobody projevu a práva na informace může být **každý**, tj. jak fyzické, tak právnické osoby. Výslovně se sice v komentovaném ustanovení o právnických osobách nehovoří, ale ÚS uznal jako stěžovatelku na zásah do svobody projevu i právnickou osobu – akciovou společnost (II. ÚS 357/96, sv. č. 9, nález č. 156 Sb. n.u.). Stejně tak ESLP považuje za nositele svobody projevu i právnické osoby (Groppera Radio AG, 1990, Autotronic AG, 1990). Konkrétně pro oblast práva na

²⁰ Klíma, Karel: Komentář k ústavě a listině, 2. vydání Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, strana 1098

informace tuto koncepci přejímá InfZ v § 3, Základní pojmy: „(1) Žadatelem pro účel tohoto zákona je každá fyzická i právnická osoba, která žádá o informaci.“.

Z předchozích úvah a citací je patrná určitá soudržnost a propojenost práv na informace z pozice žadatele a svoboda projevu jako obecnější koncept základních práv. Mezinárodní a naše národní úpravu se liší spíše klasifikací, podřazením těchto práv pod určitou skupinu, než že by bylo přiznáváno kvalitativně jiné právo či toto přiznávané právo stálo na jiných ústavně-právních základech. Tento stav je logický a vysvětlitelný z obecného začlenění mezinárodních smluv do našeho právního řádu a z historického vývoje právních úprav, jímž je možno vysvětlit doposud neupravené části práva.

3. Základní pojmy dle InfZ

3.1 Obecné souvislosti mezi zákonnými pojmy

Pro lepší orientaci v problematice zveřejňování informací rozeberu nyní několik klíčových pojmů, které jsou v InfZ používány, a bez jejichž ukotvení je studium této oblasti nemožné. Základním pojmem je bezesporu informace jako taková a definice samotného pojmu. Podle některých autorů, a dokonce i dle názorů autora InfZ pana Oldřicha Kužílka, by bylo lepší pojem informace nedefinovat, s tím, že se jedná o právně neurčitý pojem, pro který není předpoklad výkladových problémů a jehož definice by patrně nebyla úspěšná a perfektní. Ve výsledku je pojem informace nakonec v InfZ definován, ale jeho definice není ideální. Domnívám se, že je vhodnější pojmy legislativně ukotvit, postavit je najisto a řádně provázat jejich smysl na navazující normy práva, oproti variantě vyčkávání, zda a kdy toto vzniklé vakuum vyplní judikatura a doktrína. Spoluautor InfZ Oldřich Kužíek, který zastává názor, že zákonná absence definic použitých pojmů je akceptovatelná a někdy dokonce žádoucí, sám přiznává, že po nabytí účinnosti InfZ s napětím očekával první rozsudky správních soudů (a následně zmiňuje, že byl příjemně překvapen). Mám za to, že v případě, kdy je již daný pojem zákonem upraven, mělo by tak být učiněno jednoznačně a formálně logicky správně.

Definice z InfZ obsažená v § 3 "(3) Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního." vykazuje, dle mého názoru, formálně logické vady, konkrétně pak odkaz a použití pojmu "obsah", který nemá sám o sobě význam. Obsah má smysl pouze ve vztahu k něčemu, k nějaké materii, což by v našem případě znamenalo patrně obsah dokumentu, přípisu, databáze, což je opět informace. Mám za to, že jedná se o nedokončenou definici kruhem.

Pro lepší orientaci je vhodné použít pro vysvětlení pojmu spíše příměr, kdy informace, na kterou je nárok dle InfZ je obecně vše, co má povinný subjekt zaznamenáno, bude se tedy jednat o papírovou případně elektronickou evidenci, veškeré dokumenty v dispozici a dosahu povinného. Otázkou jsou pak informace "uložené" v myslích jednotlivých úředníků, tyto jsou na hraně mezi názorem a doprovodnou informací. Tyto pojmy rozeberu níže, ale předem mohu indikovat, že právě zde se bude lámat hranice mezi tím, co lze a co nelze ze strany povinného subjektu odmítnout ke zveřejnění a kde začíná jeho informační povinnost dle InfZ.

3.2 Informace

Domnívám se, že pojem informace byl rozebrán dostatečně v předchozí části „Obecné souvislosti mezi zákonnými pojmy“, legislativní definice přítomná v §3 InfZ²¹ od velké novely v roce 2006 je použitelná pro aplikační praxi a její formální přítomnost v InfZ je vhodná. S obecným a zákonem definovaným pojmem informace se pojí další definované anebo pouze použité termíny, které jsou vlastně podkategoriemi informace, jsou to specifické informace se zvláštními atributy. Bohužel z pohledu systematiky jsou tyto termíny v InfZ rozmístěny v různých

²¹ InfZ, § 3 je "(3) Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního."

oblastech zákona, pokusím se je tedy vysvětlit v logickém sledu, dle jejich významu pro probíranou problematiku.

Na tomto místě je vhodné rozebrat pojem **doprovodná informace**, která je v InfZ, §3, Základní pojmy, definována následovně: „(6) Doprovodnou informací pro účel tohoto zákona je taková informace, která úzce souvisí s požadovanou informací (například informace o její existenci, původu, počtu, důvodu odepření, době, po kterou důvod odepření trvá a kdy bude znovu přezkoumán, a dalších důležitých rysech).“. Doprovodná informace dle InfZ tedy znamená pro příjemce často klíčový obsah, bez kterého by mu poskytnutá (základní, obecná) informace byla k užítku jen v omezené míře. V extrémním případě by pro žadatele mohla být naprosto bezcenná. Může se jednat o jakékoliv zaznamenané evidence, například majetku obce, kde jsou jednotlivé položky, nebo jejich vlastnosti evidovány pod interním kódem. Bez číselníku těchto interních kódů (což by byla doprovodná informace ve smyslu InfZ), by byl žadatelem požadovaný seznam k nepotřebě, pokud žadatel nezná strukturu ani principy, dle nichž se provádí zmíněná evidence, a tudíž nemůže v primární žádosti zmínit požadavek na zveřejnění číselníku kódů k majetku obce. Bez právní úpravy by tak mohlo docházet k neúměrným prodlevám, kdy by byl žadatel nucen podávat nové a nové žádosti, vždy v návaznosti na výsledku předchozí žádosti, a celý proces by mohl trvat i roky. Proto InfZ ukládá povinnému subjektu²² zveřejnit doprovodnou informaci spolu s obecnou, tak aby nedocházelo k postupu naznačenému výše.

Zajímavé je v tomto kontextu též spojení s dalším legislativním termínem **metadata**. Dle dikce InfZ, § 3 „(10) Metadata jsou pro účely tohoto zákona data popisující souvislosti, obsah a strukturu zaznamenaných informací a jejich správu v průběhu času.“. Jakkoliv pojem doprovodná informace je do jisté míry pojmem svého druhu, nebo spíše obecným pojmem který lze jednoduše interpretovat, pojem metadata má mezioborový přesah a je hojně užíván v oborech IT, správa dat a tvorba databázových struktur. Elegantně lze metadata definovat jako data o datech, informace o informacích.

²² například InfZ, § 12, Podmínky omezení: "Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací..."

Tato definice je však stejně přiléhavá na doprovodnou informaci, mám tak za to, že věcně a obsahově se jedná prakticky o shodné termíny. Pokud se podíváme na jejich výskyt v InfZ, pokud pomínu možnou nadbytečnost této duality, zjistíme, že jsou použity fragmentovitě a nesystematicky. Doprovodná informace je pojata jako výhoda pro žadatele a používá se ve spojení s povinností pro poskytovatele informace, doplnit výsledek o doprovodné informace i v situaci kdy o to žadatel explicitně nepožádá.

Tato povinnost není však stanovena obecně, pro každé poskytnutí informace ale pouze na ty případy, kdy povinný subjekt část informací (legálně) neposkytne ze zákonných důvodů a pro zbytek (který poskytne) má tuto povinnost obohacení o doprovodné informace. Naproti tomu metadata jsou chápána jak ve smyslu povinnosti poskytovatele, tak jako omezující prvek pro žadatele. V § 4b InfZ, Poskytování informací zveřejněním je stanovena povinnost obohatit výsledek o metadata, stejně tak při poskytování informací na žádost²³. Omezení pro žadatele je stanoveno jako absence povinnosti poskytovatele vytvářet nová metadata, případně dodávat již existující metadata, pokud by to znamenalo mimořádnou zátěž (zde je zřejmě zohledněna zásada hospodárnosti).

Další omezení pro žadatele z hlediska předmětu žádosti představuje ustanovení InfZ, § 3 odstavec (4), který vyjímá z působnosti zákona počítačový program, tím že ho nepovažuje za informaci. Mám za to, že počítačové programy jsou alespoň částečně chráněny na poli práva autorského, ale pro účely InfZ je ustanovení vhodným odstraněním případných sporů a třecích ploch.

Jinou existující kategorií, která má svůj význam zejména při řešení procesních otázek a postupů, je v InfZ **zveřejněná informace**. Její definice je v InfZ, § 3²⁴ a jak

²³ InfZ § 5 Zveřejňování informací: "(3) Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup."

²⁴ InfZ § 3 „(5) Zveřejněnou informací pro účel tohoto zákona je taková informace, která může být vždy znovu vyhledána a získána, zejména vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona2a).“

je patrné z textace zákona, hlavním důvodem pro zařazení určité informace pod kategorii zveřejněná informace bude fakt, zda byla zveřejněna. Zákon používá opisu a normuje, že jde především o situace, kdy může být informace znovu vyhledána a získána. Není přitom rozhodné, zda se jedná o informaci zveřejněnou dle InfZ samotným povinným subjektem, jiným povinným subjektem nebo dokonce někým kdo nemá dle InfZ žádné povinnosti, například vydavatelem periodického tisku. Rozhodné je přitom pouze, zda je k této informaci přístup, podotýkám že se hodnotí přístup z pohledu žadatele, obecného žadatele, protože analýza vlastností (osoby) žadatele je vyloučena dle definice žadatele rozebrané výše. Pokud tedy má k publikované, zveřejněné informaci přístup běžný uživatel, je tato hodnocena jako zveřejněná. Judikatura dovozuje, že je možno takto klasifikovat i informace, které nejsou přístupné 24 hodin denně, ale jde o hodnocení proporcionality a reálné možnosti žadatele si informaci bez zjevných nesnází obstarat. Například otevírací doba ve veřejné knihovně by nebyla na překážku klasifikace informace v knihovně běžně dostupné jako zveřejněná.

Podotýkám, že veškeré informace poskytované povinnými subjekty na základě žádostí dle InfZ je možno dohledat (alespoň zákon to předpokládá tím, že stanovuje povinnost povinných subjektů odpovědi zveřejnit). Je otázka, jak by byla konkrétní situace hodnocena, pokud subjekt povinnost neplní, anebo ji plní pouze formálně, například exekutorská komora zveřejňuje pouze odpovědi, bez příslušných dotazů čímž prakticky znemožňuje smysluplnou orientaci a informaci vlastně neposkytuje (viz. definice informace popsaná výše – očekávání snížení neurčitosti z pohledu žadatele).

Navazující pojem InfZ²⁵ **dálkový přístup** reaguje na rozvoj internetu a webových služeb a lze ho jednoduše podřadit pod pouhé zveřejnění na webu povinného subjektu, tak aby byl přístupný bez zjevných omezení (například je vyloučeno zpoplatnění za poskytnuté informace či možnost vyhledávání). Vztah pojmů zveřejněná informace a informace zveřejněná způsobem dálkového přístupu je

²⁵ InfZ, § 3 Základní pojmy: "(2) Možností dálkového přístupu pro účel tohoto zákona je přístup k informaci neomezeného okruhu žadatelů pomocí sítě nebo služby elektronických komunikací2)."

nerovný, jde o nadmnožinu (zveřejněná informace) a její podmnožinu (zveřejněná informace způsobem dálkového přístupu). Jinými slovy, pokud byl umožněn dálkový přístup jedná se vždy o informaci zveřejněnou.

3.3 Žadatel

Pojem žadatel má přímou legislativní oporu v ustanovení InfZ § 3 Základní pojmy, kde: „(1) Žadatelem pro účel tohoto zákona je každá fyzická i právnická osoba, která žádá o informaci.“.

Již z textu zákona je zřejmé, že zákonodárce nepředpokládal žádná omezení ohledně osoby, která požádá o informaci dle InfZ. Ze soudní praxe pak vyplývají hraniční případy, které lze typizovat do několika skupin.

Předně je vhodné uvést, že omezení zásadně neexistuje ohledně důvodu, pro který je žádost podávána, tedy žadatelovy důvody jsou irelevantní ve vztahu k případnému úspěchu či neúspěchu žádosti a povinný orgán je nemá vůbec zjišťovat. Domnívám se, že prakticky k podobnému jednání (zjišťování důvodů) ze strany orgánů veřejné moci dochází, zejména při žádostech podaných ústně, ale četnost argumentů při neposkytnutí „pro důvody žádosti“ je v písemných odůvodněních nízká.

Často zmiňovaná je obava povinných subjektů, že informace je komerčně využitelná, že ji někdo (žadatel) může použít ku svému prospěchu, ale ani tyto obavy nemají oporu v zákoně jako důvod pro odepření informovat. Mimo to, poskytnutím informace je povinný subjekt vázán další povinností, a tou je zveřejnění poskytnuté informace pomocí dálkového přístupu (web), čímž případná konkurenční výhoda žadatele mizí.

Právní forma žadatele též nemá význam přímo ze zákona, navíc je dále normováno²⁶, že žadatelem může být i jiný povinný subjekt, tzn. orgán nebo složka vyhovující podmínce dle §2 InfZ (seznam a postup pro určení příslušných subjektů je popsán níže v sekci „Vymezení povinných subjektů“.)

²⁶ InfZ, §4, Poskytování informací: (2) V případě, že je žadatelem povinný subjekt, je mu poskytována informace za stejných podmínek jako jiným žadatelům.

K otázce právního nástupnictví (zde řešeno pro právnické osoby) komentář²⁷ k InfZ dovozuje takovou možnost jako reálnou, procesní nástupnictví je tedy zaručeno pro právnické osoby s možností analogie pro fyzické, domnívám se. Případné otázky procesních práv a aktivní legitimace k podání žádosti se řeší dle standardů správního práva, nemusí mít tedy nutně souvislost se svéprávností osoby řešenou primárně dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen NOZ. Pro ostatní procesní postupy, pokud není upraveno v InfZ, použije se zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen SpŘ.

Nepřekvapí asi ani dovození absence omezení žádat o informace na základě InfZ pro osoby vzhledem k jejich národnosti, státní příslušnosti či dle jejich trvalého bydliště. Lze si asi představit argumenty pro zneužití práva či rozpor s veřejným pořádkem pro cizí státní příslušníky znepráteleného státu, žádající o citlivé informace, které ještě nejsou kvalifikovány na odmítnutí z důvodu předmětu žádosti dle §7 nebo §11 InfZ, to ale pouze v akademické, teoretické rovině (vzhledem k očekávané četnosti podobných žádostí).

4. Vymezení povinných subjektů

4.1 Zákonná úprava povinných subjektů

Otázka vymezení působnosti InfZ z pohledu povinných subjektů stížených informační povinností je klíčová pro pochopení problému a též má velký význam pro praktickou aplikaci InfZ. Vymezení povinných subjektů je ustanoveno v § 2 (Povinnost poskytovat informace):

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

²⁷ Furek, Rothanzl, Jirovec: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s., ISBN: 978-80-7400-273-1, strana 169 a násl.

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

4.2 Částečná informační povinnost a její dopady

Dva odstavce kopírují členění povinných subjektů na ty, kteří mají **úplnou informační povinnost** a subjekty zmíněné ve druhém odstavci, kteří mají pouze **částečnou informační povinnost**. Nutno poznamenat, že na obě kategorie subjektů dopadají další omezení, konkrétně pak § 7-12 InfZ, kde jsou normována další omezení a výluky z povinnosti poskytovat informace. Tyto omezení se použijí i na subjekty s úplnou informační povinností.

Druhý odstavec § 2 InfZ specifikuje subjekty s částečnou informační povinností. Omezení informační povinnosti zde má dvě roviny, za prvé se omezuje subjekt, tj. na koho se částečná informační povinnost vztahuje a za druhé se omezuje předmět, tj. jaké informace se vyjímají z povinného zveřejnění.

Stran subjektu zákon předpokládá dopad pouze na typicky soukromé subjekty, které ale mají ze zákona svěřenou pravomoc a působnost v oblasti veřejné správy. Lze si jen těžko představit situaci, kdy by taková pravomoc byla svěřena smluvně, už jen z důvodu že veřejná správa může činit jen na základě zákona, a není v jejích možnostech (zákonných) jednoduše delegovat část své veřejnoprávní pravomoci na subjekt soukromého práva bez zákonného podkladu. Patrně z tohoto důvodu InfZ tuto možnost ani nezmiňuje a soustředí se pouze na situaci kdy nějaká pravomoc a působnost veřejné správy přechází ze zákona na subjekt soukromého práva. Jedná se o subjekty typu České advokátní komory, Exekutorské komory a jednotlivých exekutorů, insolvenční správce. Nauka zmiňuje i notáře, soudní znalce a soudní lékaře.

Nejasnost zůstává u kolektivních správců autorských práv nebo společností zabývajících se likvidací elektrospotřebičů, což jsou hraniční případy subjektů, které sice realizují soukromá práva (autorská, obchodní), ale bez zákonného zmocnění by bylo vyloučené, aby fungovaly na bázi dobrovolnosti v podobném rozsahu. Koneční spotřebitelé jejich „služeb“ jsou přinuceni zákonem jejich služby využívat, a právě

zde spatřuji styčný bod s veřejnoprávní rovinou. Jednodušší situace je u autorizovaných osob v zemědělství, nebo například u stanic technické kontroly, myslím, že zde by bylo možno obhájit jejich povinnost poskytovat informace dle InfZ, tzn. potvrdit fakt že spadají pod odstavec dvě, a tudíž mezi osoby s omezenou informační povinností.

Pro subjekty s částečnou informační povinností pak platí menší míra informační povinnosti z pohledu předmětu. Tyto subjekty jsou povinné poskytovat informace pouze o jejich činnostech, které představují onu zmíněnou činnost delegovanou zákonem a představující výkon státní správy. Vzhledem k tomu, že tyto subjekty jsou subjekty soukromého práva, neuplatní se na ně plně omezení pro veřejnou moc, tzn. možnost konat pouze na základě zákona a v jeho mezích. Tyto subjekty mohou mimo na ně delegovanou veřejnou pravomoc a působnost vykonávat neomezené množství jiných aktivit dle svého výběru a předmětu činnosti (obecně dle soukromého práva). Na tuto soukromoprávní část jejich činnosti se nevztahuje informační povinnost dle InfZ.

Lze tedy jednoduše shrnout, že pokud subjekt spadá do množiny osob s částečnou informační povinností, pak musí informace poskytovat pouze v oblasti veřejnoprávní část své činnosti, konkrétně na ty činnosti, které mu byly svěřeny zákonem. Na zbytkové aktivity v oblasti soukromého práva pak informační povinnost vůbec nedopadá.

4.3 Státní orgány

Výše uvedený popis vymezil subjekty s částečnou informační povinností dle odstavce dvě. Další, početně i typově rozsáhlejší skupinou povinných subjektů dle odstavce jedna, jsou veřejnoprávní subjekty s plnou informační povinností dle InfZ. Je možné je rozdělit do několika skupin, jako vhodné se jeví dělení dle typu subjektu, což odpovídá i zákonu nebo skupině zákonů, kterými jsou tyto subjekty zřizovány a regulovány. První skupinou, kterou lze poměrně jednoduše vymezit jsou InfZ zmíněné **státní orgány**. Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, dále jen MinZř používá poněkud jiný termín pro státní orgány, a to **ústřední orgány státní správy**. Pojem používaný

v rámci InfZ totiž nemá legislativní oporu, co se týká definice, jakkoliv je užíván v některých zákonech. MinZř exaktně definuje soupis orgánů, tedy ústředních orgánů státní správy, a to prvně těch, v jejichž čele stojí člen vlády:

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj,
11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí

a další, ostatní, v jejichž čele nestojí člen vlády, ale stále je lze podřadit pod ústřední orgány státní správy tak jak tento pojem chápe MinZř.

1. Český statistický úřad,
2. Český úřad zeměměřický a katastrální,
3. Český báňský úřad,
4. Úřad průmyslového vlastnictví,
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
6. Správa státních hmotných rezerv,
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
8. Národní bezpečnostní úřad,
9. Energetický regulační úřad,
10. Úřad vlády České republiky,
11. Český telekomunikační úřad,
12. Úřad pro ochranu osobních údajů,

13. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
14. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře,
16. Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost

Důležitým vodítkem pro správné určení povinných subjektů bude nepochybně dle literatury²⁸ Ústava ČR, která vymezuje dělbu moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Od této klasifikace lze bezpochyby začít i s výčtem orgánů státní moci, které tyto činnosti vykonávají. Pro orgány v této struktuře je situace jednoznačná, naopak určité pochybnosti mohou nastat dle autorů zmíněného komentáře při klasifikaci subjektů, které Ústava vyjímá mimo tyto struktury. Jedná se o Českou národní banku a Nejvyšší kontrolní úřad, ale i pro ně autoři dovozují patřičné začlenění a tím tedy i informační povinnost bez pochyb. Svoje úvahy opírají o zákony jednoduchého práva, které upravují činnost těchto orgánů a zejména jejich kontrolní a regulační pravomoci, které vykazují jednoznačně atributy činnosti veřejné správy v oblasti moci výkonné.

Obecným problémem k řešení, vyjma orgánů zmíněných výše, je legislativní roztříštěnost úprav ustanovujících pravomoci a působnost jednotlivých orgánů, na které se vztahuje InfZ. Níže uvádím demonstrativní výčet dle autorů monografií a publikací²⁹, například pro neústřední orgány moci výkonné: katastrální úřady, Celní správa ČR, Státní zemědělská a potravinová inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Zemědělská vodohospodářská správa, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Rada pro rozhlasové vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, ozbrojené a neozbrojené sbory jako Policie ČR, Vězeňská služba ČR a další. Autoři

²⁸ Furek, Rothanzl, Jirovec: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s., ISBN: 978-80-7400-273-1, strana 25

²⁹ Kolman Petr: Právo na informace. Vydavatel: Masarykova univerzita v Brně, 2010, 216 s., ISBN 978-80-210-5135-5, strana 64

těž zmiňují dva typy problémů, se kterými je třeba se vypořádat pro aplikaci InfZ v praxi. Jedná se o právní subjektivitu osoby nebo orgánu poskytujícího informace.

Je třeba uvést, že právní subjektivita jako taková není nutnou podmínkou existence informační povinnosti, tzn. že ne každý povinný subjekt ji musí mít. Běžně se může jednat o složku orgánu státní moci, případně je možné zmínit specifické případy, kdy dotazovaným subjektem je například prezident jako osoba uvedená v Ústavě ČR, ale případnou informační povinnost za něj bude plnit jeho kancelář, která je z praktického pohledu zodpovědná za vedení administrativní agendy a archivaci dokumentů.

Vzhledem k již zmíněnému faktu, kdy dotazy dle InfZ vlastně vždy směřují na nějaký dokument, v papírové či elektronické verzi, je zřejmé, že prezident jako takový by patrně nebyl schopen podobné povinnosti sám osobně vůbec plnit, zde by bylo možno uvažovat pouze v intencích dotazů na názory případně nehotové informace, ale je jejich poskytování je dle InfZ vyloučeno, resp. výrazně omezeno.

Judikát v této věci, který osvětluje danou problematiku je NSS č.j. 2 As 89/2006-107: „Kancelář prezidenta republiky je subjektem, který má ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, povinnost poskytovat informace.“. Podobné úvahy by bylo možno analogicky použít v případě Veřejného ochránce lidských práv a jeho servisního aparátu.

4.4 Veřejné instituce

InfZ definuje povinné subjekty pro poskytování informací a veřejné instituce jsou součástí taxativního výčtu: „§ 2 Povinnost poskytovat informace (1) Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace [...] **veřejné instituce**.“

Pojem **veřejná instituce** není legislativně vymezen, pouze použit. Jeho vymezení je sporné a v čase se vyvíjí právě vzhledem k používání InfZ a též k jeho novelizacím. D. Hendrych³⁰ hovoří o vývoji a neurčitosti: „Veřejné instituce. Tento

³⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s., strana 640

značně neurčitý pojem právní předpisy ani nauka prakticky nepoužívají a jeho výklad proto vyvolává problémy“. Vzhledem k absenci doktrinálního vymezení se časem vytvořila judikatura, jakkoliv rozporuplná a v čase se rozšiřující z pohledu, který subjekt lze ještě považovat za veřejnou instituci a tím pádem povinný subjekt pro účely InfZ. Ústavní soud definoval ve svém nálezu č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02), tedy ještě před novelou InfZ z roku 2006, veřejnou instituci jako veřejný ústav, veřejný podnik, veřejný fond a veřejnou nadaci. Problém je, že tyto pojmy nejsou taktéž ukotveny a neodstraňují nejistotu.

Vývoj judikatury lze shrnout jako postupné otevírání a rozšiřování informační povinnosti na další subjekty. Například nálezn č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06) hodnotí znaky veřejného podniku, ale vymezuje se vůči interpretaci, kdy by mohl být za veřejnou instituci uznán subjekt soukromého práva, například obchodní společnost, vlastněná a ovládaná veřejnoprávní korporací případně státem. Tento náhled je pak následně prolomen rozsudkem č. 1972/2010 Sb. NSS, oblast Práva na informace: povinnost veřejné instituce poskytovat informace: „k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím: ČEZ, a. s., je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, veřejnou institucí povinnou poskytovat informace vztahující se k její působnosti.“.

Při rozhodování, zda se v daném případě jedná o veřejnou instituci, je třeba dle judikatury hodnotit několik kritérií, zejména se ptát, kdo je zřizovatelem a jak jsou při založení hodnoceného subjektu přítomny soukromoprávní prvky, jaký je vliv státu na subjekt, jaké je faktická kontrola a v neposlední řadě též jaký je účel založení subjektu. V těchto vyjmenovaných znacích veřejnoprávní instituce je patrný příklon k materiálnímu hodnocení, které bude v dané situaci nutností, v porovnání s formální klasifikací, kde je prakticky nemožné specificky vymezit přiléhavé exaktní vlastnosti subjektů, o které se povedou budoucí spory.

4.5 Územní samosprávné celky jako subjekt dle InfZ

V textu InfZ zákona došlo velkou novelou z roku 2006 mimo jiné ke změnám v ustanoveních týkajících se povinných subjektů s plnou informační povinností. V původní verzi InfZ účinné do roku 2006 byla použita následující definice: „státní orgány a **orgány územní samosprávy**“ naproti tomu od roku 2006 došlo ke změně na: „státní orgány, **územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce**“.

Změnou byl zřejmě sledován záměr odstranit aplikační a výkladovou nejistotu a nejednoznačnost, kdy v některých případech, pokud chybí u povinného subjektu vůle vyhovět žádosti o informace, může docházet k odmítání žádostí ze zástupných důvodů. Kolman³¹ zmiňuje například problém městských částí a jejich informační povinnosti, nicméně popsána změna pouhou textací k řešení příliš nepřispěla a judikatura musela dovést povinnost na základě jiných principů. Zdá se, že novela alespoň odstranila základní problém absence orgánů územní samosprávy jako celku a vhodně doplnila zastřešující formulaci pro veřejné instituce. Tím odstranila absurdní polohu, ve které bylo možno tvrdit, že obec není povinným subjektem z důvodů zákonného založení informační povinnosti pouze orgánům obce. Ze systematického pohledu je nová úprava strukturovaná a legislativně čistá.

Pro územní samosprávné celky můžeme již v zákonném ustanovení sledovat rozdělení na územní samosprávné celky a jejich orgány, a dále pak na veřejné instituce. Územní samosprávné celky jsou dvojího druhu, kraje a obce. Toto členění vychází přímo z Ústavy ČR³² a je rozpracováno dalšími zákony, nicméně pro základní pohled je dostačující ústavní základ zmíněný v citaci pod čarou.

³¹ Kolman Petr: Právo na informace. Vydavatel: Masarykova univerzita v Brně, 2010, 216 s., ISBN 978-80-210-5135-5, strana 67

³² 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 16. prosince 1992 Územní samospráva, Čl.99 Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky., Čl.100 (1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. (2) Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. (3) Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem

Na tomto místě je vhodné zmínit obecné fungování samosprávy v samostatná a přenesené působnosti. Toto členění je, domnívám se, dobře známo a doktrinálně pojato, například Vladimír Sládeček nabízí stručné a vyčerpávající členění³³ veřejné správy z hlediska funkčního i organizačního, které je vhodné na demonstraci souvislostí s poskytováním informací dle InfZ.

Obce pojímané jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky dle ústavního členění, dohromady propojené legislativní zkratkou dle InfZ, jako územně samosprávní celky jsou dle doktrinálního členění považovány za veřejnoprávní korporace. Tyto veřejnoprávní korporace pak vykonávají samostatnou působnost, kdy spravují své vlastní záležitosti v obvykle územně daném obvodu, a přenesenou působnost pro stát, obvykle pro ústřední orgány státní správy. Státní správa je totiž ve značné míře organizována na centralistickém principu, ale její působnost je geograficky širší, právě proto využívá veřejnoprávní korporace jejichž geografické pokrytí je z podstaty věci širší (fyzická přítomnost v obvodech a katastrálních územích).

Státní správa je tedy dle doktríny realizována přímo pomocí ústředních orgánů státní správy anebo jiných orgánů organizovaných na jiné než ústřední bázi, nebo též nepřímou formou, kdy pro ni službu na základě zákona provádějí veřejnoprávní korporace v rámci přenesené působnosti případně pak osoby soukromého práva, na základě výše zmiňované delegace.

Legislativně je samostatná působnost mimo ústavní rovinu provedena zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, dále jen OZř (obecní zřízení), konkrétně pak §§7 a 35 a

³³ Veřejná správa se obvykle dle povahy nositele veřejné moci rozčleňuje na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správa se pak z hlediska subjektů, které ji (na základě zákona) vykonávají, dělí jednak na státní správu přímou, prováděnou bezprostředně orgány státu (správními úřady) – ať už v rámci hierarchické struktury státní správy, nebo mimo ni – a jednak na státní správu nepřímou, vykonávanou v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi (obce, kraje) nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen (propůjčen) právnické nebo fyzické osobě (např. osoby působící jako lesní a vodní stráž).

násl.³⁴. Konkrétní odpověď, kdo poskytuje informace v přenesené působnosti (který orgán obce bude mít tuto povinnost) pak stanoví InfZ § 20:

„(6) Informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti.“. Rozdělení na samostatnou a přenesenou působnost nečiní v praxi větší problémy, zřejmě i z titulu relativní irelevance ve vztahu k InfZ, co se týká rozsahu poskytovaných informací. Jak již bylo uvedeno výše, obce mají úplnou informační povinnost v každém případě.

Poměrně složitější situace může nastat, pokud budeme blíže zkoumat přímo InfZ uvedený pojem „**jejich orgány** „, - myšleno **samosprávných celků**. Tato textace byla předmětem novely z roku 2006 a pojem si zaslouží vysvětlení. Zákonem OZř jsou definovány orgány obce³⁵ a dalších veřejnoprávních korporací. Jsou to zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce, přičemž obdobně jsou upraveny orgány pro město a městys. Petr Kolman³⁶ zmiňuje i povinnost starosty informovat veřejnost o činnosti obce³⁷. Tyto definice jsou důležité ve vztahu

³⁴ § 7 Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen "samostatná působnost"). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem. HLAVA II SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE, DÍL 1, § 35 Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

³⁵ § 5 (1) Obec je samostatně spravována **zastupitelstvem obce**; dalšími orgány obce jsou **rada obce, starosta, obecní úřad** a zvláštní orgány obce. Město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány města jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města. Městys je samostatně spravován zastupitelstvem městyse; dalšími orgány městyse jsou rada městyse, starosta, úřad městyse a zvláštní orgány městyse.

³⁶ Kolman Petr: Právo na informace. Vydavatel: Masarykova univerzita v Brně, 2010, 216 s., ISBN 978-80-210-5135-5, strana 66

³⁷ OZř, DÍL 4, Starosta, § 103

(1) Starosta zastupuje obec navenek.

(4) Starosta e) odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce

k případné formulaci žádosti dle InfZ, respektive pro určení toho, komu má být adresována. Je třeba pečlivě rozlišovat, zda dožádaný orgán je skutečně orgánem i ve smyslu OZř a má zároveň svěřen výkon přenesené působnosti, pak je možno jej považovat za orgán obce³⁸ i ve smyslu InfZ. Pro ostatní případy, kdy obec zřizuje orgány, jakkoliv dle zákona legálním postupem, ale bez svěřené přenesené působnosti, není možno adresovat žádost takovým non subjektům, ale pouze orgánům vyjmenovaným výše.

Samostatně je pak nutno pojmout žádosti směřující na městské části, judikatura i autoři publikací docházejí k závěru, že městská část je povinným orgánem ve smyslu InfZ. Je zřejmé, že k podobnému výkladu by směřovalo hodnocení smyslu a účelu InfZ, v přímém textu zákonných úprav ale podobnou oporu nacházíme jen stěží. InfZ normuje povinné subjekty jako územní samosprávné celky a jejich orgány nebo veřejné instituce. Městská část není v Ústavě ČR jmenována jako územní samosprávný celek, stejně tak absentuje jako orgán v OZř, tam dokonce i ze smyslu úpravy³⁹ nemůžeme dovést nic podobného, celý koncept následuje logiku, kdy je vymezena obec jako veřejnoprávní korporace s oporou v Ústavě ČR, což zde chybí a následně orgány obce dle OZř, zde přítomno, viz. poznámka pod čarou.

Nutno ale připustit, spolu s komentovaným zněním zákona⁴⁰, že k usnadnění pozice žadatele se územní samosprávný celek považuje za jeden povinný subjekt, kdy „výše uvedený interpretační přístup (tedy že povinným subjektem je územní samosprávný celek, a nikoliv samostatně jeho jednotlivé orgány) je – vedle obcí a krajů – příznivý rovněž pro žadatele o informace“. Tento názor a aplikační praxe

³⁸ OZř, § 5 (3) Orgánem obce, městyse, města, statutárního města, městského obvodu nebo městské části je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti (§ 122 odst. 2).

³⁹ OZř, § 5 (2) Statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány statutárního města jsou rada města, [...] Městská část územně členěného statutárního města je spravována zastupitelstvem městské části; dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta, úřad městské části a zvláštní orgány městské části.

⁴⁰ Furek, Rothanzl, Jirovec: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s., ISBN: 978-80-7400-273-1, strana 28

nestojí vůbec v rozporu s předešlým výkladem stran orgánu obcí a jejich klasifikace a určení, vyjadřuje to jen možnost, ne povinnost žadatele zjednodušit si práci a adresovat žádost vždy přímo n obec či kraj, v tom případě má zaručeno, že zvolil formálně správný subjekt a není nucen podstoupit studium konsekvencí OZř a InfZ s definováním orgánu, který je příslušný a nést tak riziko případné chyby.

Z hlediska InfZ se pro přímou státní správu použije úplná informační povinnost, pro veřejnoprávní korporace v přenesené působnosti též a pro osoby soukromého práva v režimu přenesené působnosti pak částečná informační povinnost.

Je vhodné proto zmínit a shrnout, že obce a kraje mají informační povinnost úplnou, jak ve své samostatné působnosti, tak i v přenesené působnosti. Částečná informační povinnost dopadá jen na některé osoby soukromého práva a snahy o vyčlenění některých subjektů v rámci samostatné působnosti z jurisdikce InfZ je třeba odmítnout. To platí i v již zmíněné oblasti městských částí a otázce, zda vůbec podléhají režimu InfZ a kdo je případným povinným subjektem. Pokud již bylo dosaženo závěru, že se daná informace má poskytnout, ale není shoda, zda má konat statutární město či jeho městská část (otázka povinného subjektu).

5. Přípustné a nepřipustné omezení přístupu k informacím

5.1 Utajované informace jako předmět ochrany

Omezení přístupu k informacím je upraveno v několika oblastech InfZ. Celá koncepce je postavena na rozlišení, zda se vztahuje na dané případy celý zákon, anebo že se informace neposkytne, tzn. zákon se použije na proces, ale z pohledu hmotného práva k poskytnutí informace nedojde, anebo dojde s výjimkami. Část, kde se upravuje vynětí z působnosti zákona je upravena v InfZ § 2, povinnost poskytovat informace pak upravují odstavce 3 a 4.⁴¹ Domnívám se, že struktura není úplně

⁴¹ § 2, Povinnost poskytovat informace: "(3) Zákon se nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví(1a), a dalších informací, pokud zvláštní zákon(1b) upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.

koncepční, ryzí vyloučení působnosti zákona je totiž definováno pouze v odstavci 3, kde ale i judikatura dovodila, že se použijí alespoň procesní ustanovení InfZ, a v odstavci 4 už se jedná o vyloučení předmětu (objektu, informace jako takové). Vyloučení předmětu (ne tedy vyloučení aplikace celého InfZ) pak pokračuje v §§ 7 až 12.

Konkrétní zákonné důvody, kdy je povinný subjekt oprávněn odepřít (neposkytnout) požadovanou informaci lze shrnout do následujících případů, dělení dle důvodu ochrany:

Veřejný zájem:

- Vztah k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu
- Nová informace, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu
- Klasifikované informace poskytnuté Organizací Severoatlantické smlouvy nebo EU
- Informaci stran stability finančního systému
- Informace stran rozhodovací činnosti soudů (s výjimkou rozsudků)
- Činnosti České národní banky v souvislosti s vedením centrální evidence účtů
- Plnění úkolů zpravodajských služeb
- Činnost orgánů Nejvyššího kontrolního úřadu

Kombinace veřejného zájmu s prvek soukromého práva a ochranou konkrétních osob (fyzických i právnických):

- Informace jako předmět práva autorského pro specifikované povinné subjekty (provozovatel rozhlasového nebo televizního vysílání, škola a školské zařízení, Akademie věd České republiky, jiná kulturní instituce
- Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní činnosti
- Informace o trestním řízení

Ochrana z důvodu kolize se soukromým právem:

(4) Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací."

- Informace předaná dobrovolně třetí osobou a která vznikla bez použití veřejných prostředků
- Informace jako předmět práva autorského, bez specifikace povinných subjektů

Jako typový předmět ochrany je možno zmínit úpravu utajovaných skutečností, která je zmíněna hned na dvou místech InfZ. Jednou jako prostá, podruhé pak, jako informace poskytnuté Organizací Severoatlantické smlouvy nebo EU se specifickou klasifikací. Oba tyto případy mají shodný základ, a to ochranu veřejného pořádku a koherenci v rámci závazků mezinárodního práva. Důvod, proč jsou obě zmíněny v různých paragrafech InfZ je založen implementací směrnic EU a tím i k vzniku této strukturální inkonzistence.

Posouzení, zda se jedná v daném případě o utajovanou informaci, je závislé na jiné právní normě, a to na zákonu č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, dále jen ZoOUI, kdy je posuzováno, zda je daná informace schopna podřazení pod tento zákon a jako taková může být označena za utajovanou. Oproti tomu druhý typový případ, informace poskytnutá NATO nebo EU, je i dle komentáře⁴² považována za chybně zařazenou v rámci systematizace InfZ. Je totiž včleněna do sekce pro fakultativní důvodu odepření poskytování informací.

Tedy v tomto případě nestačí její zařazení do kategorie klasifikovaných dokumentů EU nebo NATO, ale bude třeba ještě dovodit proporcionalitu v konfliktu práv, jinými slovy obhájit (z pohledu povinného subjektu), proč převažuje zájem pro ochranu těchto dokumentů nad obecným právem na informace.

42 Furek, Rothanzl, Jirovec: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s., ISBN: 978-80-7400-273-1, strana 510

5.2 Ochrana osobnostních údajů a soukromí

Ochrana osobních údajů a oblasti soukromí dotčených osob je mimo jiné založena v ústavní rovině a dále, dle autorů komentáře⁴³, též zákonem číslo 89/2012 Sb., občanský zákoník, v dalším textu jen NOZ. Odkaz na speciální normy je uveden přímo v InfZ a to v § 8a „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.“ V neposlední řadě je třeba počítat se zákonnou úpravou, která se vztahuje k ochraně soukromí a je nutné jí brát v úvahu při řešení otázek speciality k InfZ, a to se zákonem číslo 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, dále jen ZOOÚ.

Právě na základě této normy, je třeba i pro zpracování, pod což spadá i zveřejnění či poskytnutí informací ohledně osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a poskytující osobní údaje, získat souhlas dotčené osoby. Podotýkám, že dle doktrinálního výkladu se povinný subjekt před případným negativním stanoviskem k poskytnutí žádané informace povinen aktivně tento souhlas obstarávat, nebo se o to alespoň pokusit. Vyjímky, pozitivní v tom směru, že při jejich naplnění není třeba jinak obligatorního souhlasu osoby, jejíž osobní údaje mají být poskytnuty, jsou pak stanoveny v §5 odst. 2 ZOOÚ ve znění:

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

- a) jestliže provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce,
- b) jestliže je zpracování nezbytné pro plnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro jednání o uzavření nebo změně smlouvy uskutečněné na návrh subjektu údajů,

⁴³ Furek, Rothanzl, Jirovec: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s., ISBN: 978-80-7400-273-1, strana 53

- c) pokud je to nezbytně třeba k ochraně životně důležitých zájmů subjektu údajů. V tomto případě je třeba bez zbytečného odkladu získat jeho souhlas. Pokud souhlas není dán, musí správce ukončit zpracování a údaje zlikvidovat,
- d) jedná-li se o oprávněně zveřejněné osobní údaje v souladu se zvláštním právním předpisem.¹³⁾ Tím však není dotčeno právo na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů,
- e) pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života,
- f) pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení, nebo,
- g) jedná-li se o zpracování výlučně pro účely archivnictví podle zvláštního zákona.“

Pokud pomineme výše uvedené vyjímky, které vlastě představují průlom do omezení poskytovat osobní údaje, je třeba se zamyslet nad obsahem pojmu osobní údaj z pohledu občanského práva, konkrétně pak NOZ. Zde lze dovodit dva koncepty pro širší pojem ochrany soukromí a projevů osobní povahy.

Tyto koncepty mají spíše doktrinální charakter, kdy jde o rozdílné pohledy, které buď chápou pojem projevu osobní povahy široce, jako vše co je vyřčeno anebo nějakým způsobem projevono, případně naopak velmi úzce, kde je třeba u každého projevu zkoumat, která část se týká soukromí a osobnostní stránky toho, kdo se projevuje. Judikatura se kloní právě k užšímu konceptu a je tedy možno pod projev osobní povahy zahrnout pouze malou skupinu konkrétních částí projevu, které se přímo dotýkají soukromí a osobnosti. Na tuto úzkou část pak teprve dopadají výše uvedené vyjímky dle ZOOÚ, které umožňují zveřejnění i když se jedná o osobní údaje.

Na tomto místě je vhodné zmínit, že ani pojmy osobní údaj a projev osobní povahy nejsou totožné, jakkoliv se zpravidla překrývají. Dle mého názoru jde osobní údaj podřadit pro projev osobní povahy a obecně pod soukromou, privátní sféru jednotlivce, která požívá ochrany dle NOZ, jedná se tedy o podmnožinu.

Typově ochrana soukromí naráží např. při žádostech o zveřejnění nahrávek ze zasedání vlády, jednání zastupitelstva a podobně na několik úskalí. Předně je třeba vyřešit otázku, zda veškeré zaznamenané projevy spadají oblasti ochrany osobních údajů a projevy osobní povahy. Zde, jak jsem naznačil výše je řešení jasné, pouze části projevů je možno takto klasifikovat.

Další otázka k řešení je, zda lze nějak klasifikovat osoby, jejichž projevy jsou zaznamenány a zda tato klasifikace má právní relevanci právě vzhledem k výkladu ZOOÚ. Zde se judikatura staví za rozdělení osob na veřejné činitele a zaměstnance úřadu, jejichž projevy jdou subsumovat pod §5 odst. 2 písmeno f. Pro zbytek účastníků zasedání, typicky veřejnost, neexistuje jednoduchá cesta ke zveřejnění, pokud jsou jejich projevy zaznamenány a jsou předmětem žádosti dle InfZ. Není možný ani poukaz na případnou veřejnost jednání, kde byl záznam prováděn a zbývá tedy pouze jejich explicitní souhlas s poskytnutím údajů. Další typické případy vedou k otázce, zda zveřejňovat platy úředníků, zde je konsenzus že ano, stejně jako údaje z kandidátních listin či pracovní náplň pracovníků úřadu.

Zde bych se rád blíže věnovat hraničnímu judikátu, který má přesah do ústavní roviny a kde bylo dovozeno právo na informace pro veřejnost. Jedná se o náleží Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, který se zabývá ústavní stížností na zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu pro porušení základního práva na informace dle čl. 17 odst. 5 Listiny.

Stěžovatel, aktivista, se dlouhodobě před správními soudy domáhal zveřejnění informace ohledně členství soudců v KSČ před listopadem 1989, dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní orgány, ministerstvo spravedlnosti a následně i správní soudy mu toto právo upíraly, přičemž užívali různé argumenty, které rozeberu níže.

Spor byl nakonec projednáván před Ústavním soudem, a ten se přiklonil na stranu stěžovatele kdy nálezem I. ÚS 517/10 judikoval, že informace o členství konkrétních soudců v KSČ před rokem 1989, je věcí veřejnou a jako taková nemůže být utajována. Ústavní soud tedy uznal, že neposkytnutím informace ohledně členství soudců v KSČ bylo zasaženo do stěžovatelova práva v ústavní rovině, a to konkrétně do práva na informace, jak bylo uvedeno výše.

Argumentace nižších soudů, a i samotného správního orgánu, který byl povinen informaci primárně poskytnout (v tomto případě se jednalo též o soud, jelikož předmětem žádosti byla informace týkající se samotných soudců), měla několik rovin. Zajímavé je, že ve víceúrovňovém řízení se argumenty opakovaly, vyšší instance se ztotožňovaly se závěry předchozích řízení a část argumentace, kterou později uplatnil Ústavní soud, byla zpočátku ignorována.

První rovina argumentace nižších soudů se opírá o § 8a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kde "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 dle ZOOÚ, který ve svém ustanovení § 4 písm. b) normuje tzv. citlivé údaje, jimiž jsou též "osobní údaje vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení,..". Dle ustanovení § 9 písm. a) tohoto zákona je citlivé údaje možné zpracovávat, jen jestliže subjekt údajů dal ke zpracování výslovný souhlas.

Požadované informace jsou přitom citlivým údajem, neboť k citlivým údajům patří i údaje o "politických postojích", mezi které patří dle NSS i členství v KSČ. Proto i nižší soudy dospěly k závěru nemožnosti údaj o členství v KSČ poskytnout.

Druhá rovina argumentů, dle některých názorů příliš formalistická, se odvíjí od jednoduchého faktu, že správní orgán může a musí poskytnout informace stran své činnosti, ovšem dle ústavního pořádku má povinnosti (včetně shromažďování informací) dané pouze zákonem. Pokud nějakou činnost ze zákona nemá danou jako povinnost, nemá tudíž ani právo něco podobného vykonávat. Informace stran členství soudců v předlistopadové KSČ není ze zákona dána do pravomoci správního orgánu (soudu), tento ji nevyhledává, neshromažďuje a čistě formalisticky ji tedy ani nemá. Argument správního orgánu tedy zněl, že ze zákona neneviduje, kdo byl či nebyl členem KSČ, a tudíž tuto informaci ani nemůže poskytnout. Tento směr má oporu i v zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kde se normuje povinnost poskytnout informace "ze své činnosti", což právě svědčilo správním orgánům, kdy bylo tvrzeno, že předmět žádosti vůbec nespadá do jejich činnosti.

Zajímavé je, že s touto částí se později Ústavní soud vypořádal tak, že pokud správní orgán informaci nemá, musí ji zajistit, sehnat. Dle mého názoru se zde jedná o nepodložený argument, minimálně na hraně z pohledu InfZ, kde je definice jasná, orgány poskytují informace týkající se jejich pravomocí a v rámci jejich působnosti. Ústavní soud zde použil náhled z ústavní perspektivy, který dle mého názoru nekoresponduje plně s jednoduchým právem.

I přes výše uvedené rozpory, je tento nález ÚS často citován a lze jej označit za důležitý. Odbornou právní obcí byl dokonce vyhlášen jako judikát roku 2010, důvodem pro volbu tohoto nálezu dle internetových stránek Právního fóra bylo: „Komise vnímá dané rozhodnutí jako nadčasové z hlediska vypořádání se s naší minulostí a dále jako velmi podnětné pro veřejnou diskusi o nezávislosti justice, tedy rozhodnutí dalece přesahující samotnou posuzovanou otázku. Komise rovněž ocenila přesvědčivost a erudici právní argumentace soudců Ústavního soudu, stejně jako srozumitelnost a jasnost, s jakou soudci své závěry prezentovali.“

Předem nutno podotknout, že vzhledem k rozsahu celého nálezu, který je vskutku extrémní, je na zvážení, zda ho lze označit za jednoduše přesvědčivý. Cíl Ústavního soudu je jasný, jde především o vypořádání se s minulostí v širším kontextu a je zde zmíněn i morální přesah celého případu, ale jednoduchá přesvědčivost a vytříbená argumentace se v nálezu nehledá snadno.

Sám stěžovatel, pan Pecina k tomu uvádí: "Na nálezu sp. zn. I. ÚS 517/10 je pozoruhodný, ba ohromující, jeho nebývalý rozsah: se 177 číslovanými odstavci se rozhodnutí vyrovná nálezům Lisabon I a Lisabon II a daleko za sebou nechává banality typu Melčák v. PSP, který je svým rozsahem poloviční". Pecina dále uvádí: „dále Ústavní soud řeší kolisi základních práv – právě tu, kterou Městský soud v Praze i NSS vůbec odmítly připustit. Nález nejprve konstatuje, že poskytnutí informací o minulosti soudců nebude mít prakticky žádný dopad do již skončených řízení, a poté dovozuje, že dostupnost těchto informací je významná pro fungování občanské společnosti ve vztahu k justici“.

Ústavní soud se musel vypořádat v první řadě s otázkou intenzity zásahu v oblasti ústavnosti, mimo jiné šlo o to, zda vůbec dochází k možnému porušení ústavních práv v daném případě. ÚS judikoval, že žádost o informaci v tomto případě

náleží do veřejné sféry, což byl průlomový argument opomíjený soudy nižších instancí, konkrétně náleží hovoří: „profesionální sféra včetně minulosti soudce se netýká jen úzce formálního výčtu dosud zastávaných profesních funkcí, nýbrž že vše, co souvisí s fungováním justice, může být předmětem legitimního veřejného zájmu, z čehož plyne, že profesní (a tím i veřejnou) sféru naplňují (zásadně) veškeré aspekty osobnosti soudce objektivně způsobitelné mít souvislost s výkonem jeho funkce – a mezi ně patří i členství soudce v normalizační KSČ.“.

Další rovinnou hodnocení bylo posouzení proporcionality. V tomto případě se jednalo o konflikt práva na informace dle čl. 17 odst. 5 Listiny (veřejná část) a ochranu osobnostních práv samotných soudců, kteří by museli souhlasit se zveřejněním citlivých informací o vlastní osobě (což neučinili). V této části se ÚS odvolává na starší judikaturu (vlastní), kde již v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 bylo deklarováno, že "Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě...ale včleňuje do svého textu regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti...neváže pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu“.

Z tohoto je patrné, že ÚS akcentuje více právě veřejnou část, což v našem případě znamená upřednostnění práv stěžovatele a povinnost orgánu zveřejnit citlivé údaje. ÚS zmiňuje v závěru právě morální přesah celého problému, specifickou situaci vzhledem k 40 letům vlády komunismu a porovnává též možné škody, které by mohlo zveřejnění citlivých informací vyvolat. Dochází k závěru, že pro minulost (stará řízení) je zveřejnění neškodné, a naopak pro budoucnost je budování důvěry za pomoci transparentnosti a otevřenosti klíčové a velmi prospěšné, konkrétně pak ÚS říká: „...ke kolisi základních práv – právě tu, kterou Městský soud v Praze i NSS vůbec odmítly připustit.

Nález nejprve konstatuje, že poskytnutí informací o minulosti soudců nebude mít prakticky žádný dopad do již skončených řízení, a poté dovozuje, že dostupnost těchto informací je významná pro fungování občanské společnosti ve vztahu k justici.

Další otázkou je ochrana osobních údajů jako důvod odepření poskytnutí informace a její průlom při situaci, kdy jsou poskytovány zdroje z veřejných prostředků. Tato problematika má přesah nejen do původně zamýšlené oblasti čerpání

dotací a finančních podpor, ale objevuje se i v argumentaci žadatelů při poskytování platů představitelů státní správy a samosprávy. Četnost dotazů na výši platů ve veřejném sektoru je vyšší a z toho titulu není překvapující existence judikatury, například rozsudek NSS sp. zn. 2 As 6/2004-49 "Informace o výši individuálních odměn vyplacených konkrétním uvolněným funkcionářům obce z rozpočtu obce jsou osobními údaji ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, na jejichž poskytnutí se zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k Informacím, ve zákona č. 101/2000 Sb., podle svého ustanovení § 2 odst. 3 nevztahuje. I v případě, že je jméno a příjmení příjemců odměny anonymizováno a u odměny je uvedena pouze funkce příjemce, se jedná o osobní údaj, jestliže Informace o zastávané funkci umožňuje, byť nepřímo, identifikaci subjektu údajů." nezohledňuje plat jako formu veřejných prostředků jelikož §8b prolamující ochranu osobních údajů ještě nebyl součástí InfZ. Tento případ ilustruje vzájemný vliv rozhodovací praxe soudů na legislativní proces, kdy v současném znění InfZ (2017) by měl celý spor patrně jiné vyústění.

Novější judikatura například řeší ochranu soukromých zájmů, zmiňovanou výše, kdy povinný subjekt není oprávněn dle InfZ, §11, odstavec (3)⁴⁴ poskytnout informaci, kterou získal v rámci své kontrolní činnosti od třetích osob (zpravidla kontrolovaných subjektů v jiném řízení), a nemá od nich souhlas k poskytnutí předmětné informace. Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 12 Ca 64/2005, kde je řešena ochrana informací, které získal povinný subjekt při zákonné registraci léčivých přípravků od třetí osoby (žadatele o registraci léčivých přípravků) v jiném řízení a odmítl tyto údaje poskytnout žadateli dle InfZ.

Otázka soukromých a obchodních zájmů však není totožná s ochranou osobních údajů, ta je totiž přiznána toliko fyzickým osobám, viz. například rozsudek NSS sp. zn. 6 A 83/2001 - 39 Ochrana „osobních údajů“ právnické osoby: "Podle

⁴⁴ InfZ, § 11: "(3) Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností."

ustanovení § 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, je ochrana poskytována fyzickým, nikoli právnickým osobám. Není proto důvodu odmítnout žádost o poskytnutí informace ve formě kopie rozhodnutí (povolení podle ustanovení § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) vydaného v konkrétní věci právnícké osobě."

5.3 Ochrana obchodního tajemství

Mezi typické zástupné důvody odmítnutí poskytnutí informace patří její možné využití k obchodním účelům. Takový postup však nemá zákonnou oporu, jedná se tak zjevně pouze o psychologickou bariéru, kdy má povinný orgán určitou rezervaci učinit zdarma úkon, na kterém by žadatel mohl realizovat profit.

Obchodní tajemství jako prvek, který dle názoru povinného subjektu brání poskytnutí informace. Zde se nabízí zajímavá polemika, a to, zda vůbec úřad může mít informaci o obchodním tajemství třetí strany, lépe řečeno, zda vůbec může posoudit co je a co není obchodní tajemství podnikatele. Pro klasifikaci do kategorie obchodního tajemství je třeba kumulativní splnění několika podmínek na straně podnikatele, právnícké či fyzické osoby, a v zásadě nikoliv na straně úřadu, jako povinného subjektu. Zdá se, že aby úřad mohl posoudit, zda tyto byly splněny, a následně mohl odmítat poskytnutí informace, by dle mého názoru musel zahájit řízení, ve kterém by podmínky a jejich naplnění sledoval, studoval a zjišťoval.

Takový postup ale nemá oporu v zákoně a zbývá tedy možnost, že se úřad o splnění podmínek klasifikace obchodního tajemství u třetí strany dozvěděl při své obchodní činnosti, kdy s podnikatelem jednal tak říkajíc jako rovný s rovným, v rámci obchodních vztahů. Ale i zde bych očekával, že zjišťování podmínek nutných pro klasifikaci bude součástí kontraktu, smlouvy, a ne, že se úřad dozvěděl rozhodné informace jaksi mimoděk, případně že tyto informace jsou ve smluvní dokumentaci jako obchodní tajemství označeny.

Upozorňuji, že pouhý fakt označení nějaké skutkové okolnosti jako obchodního tajemství nemůže v žádném případě nahradit zákonný požadavek kumulativních podmínek zmíněných výše. Jen příkladem, požadavek na aktivní ochranu obchodního tajemství podnikatele je téměř nemožné z pozice úřadu

vysledovat, úřad nemá ve jak tyto fakta a podmínky ověřit a není ani jasné z jakých informačních zdrojů by měl čerpat.

Viz. například rozsudek NSS 7 A 118/2002 - 37: "k § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu též „zákon č. 106/1999 Sb.“) I. Z hlediska § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, musí být určitá skutečnost **za obchodní tajemství výslovně označena** již před doručením žádosti o poskytnutí informace.",

se věnuje obchodnímu tajemství, ale zde bych si dovolil nesouhlasit s postupem, jakým dospěl k správnému závěru, tzn. potvrdil trend rozšiřování veřejné správy směrem k větší otevřenosti vůči občanům (žadatelům). Problém v daném případě spočívá v dodatečném označení informace jako obchodního tajemství dodatečně, zjevně účelově, z důvodu argumentace pro neposkytnutí informace. Souhlasím s argumentem, že v daném případě by se jednalo minimálně o nesprávný úřední postup, ale mám za to (jak je zmiňováno výše), že těžiště argumentace by mělo spočívat ve zjišťování materiality, tak aby bylo postaveno na jisto, zda se skutečně jedná o obchodní tajemství, či nikoliv.

5.4 Vnitřní pokyny jako důvod omezení práva na informace

Zákonná úprava je vymezena § 11 InfZ⁴⁵, kde je i judikaturou chápán pojem interních předpisů jako něco, co směřuje dovnitř organizace a nemá téměř žádný vliv na venek a nemělo by se tedy dotýkat práv žadatelů o informace. Domnívám se, že toto ustanovení je velmi nebezpečné z hlediska možnosti omezovat poskytování informací z pozice povinných subjektů.

Členění interních dokumentů nemá zpravidla pevně danou evidenci, některé dokumenty do něj budou spadat zjevně, jiné mohou být sporné, ale potenciál pro libovůli povinných subjektů zde zjevně existuje. Umístění ustanovení v rámci InfZ jej řadí do fakultativních ustanovení, čímž vzniká povinnému subjektu při odmítnutí

⁴⁵ § 11 InfZ, Další omezení práva na informace: "(1) Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud: a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu"

poskytnutí informací ještě povinnost posoudit a odůvodnit střet zájmů na poskytnutí informace, se zájmem na ochranu veřejného zájmu při jejím neposkytnutí, byť je informace (interní předpis) klasifikována nesporně jako vnitřní, a tím kandidující na uplatnění výluky. Pokud by nehrozila úřadu újma, má povinnost poskytnout informaci i přes nedostatek vnějšího působení, tzn. vlivu na žadatele.

Příklad nedůvodného odpírání informací můžeme nalézt například v rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 196/2004 – 41 k § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím: "Předpis, který **vymezuje působnost jednotlivých složek** a pracovníků správního orgánu ve správním řízení, **nelze považovat za výlučně vnitřní pokyn** nebo personální předpis povinného subjektu dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Výkon veřejné správy je vždy činností orgánů veřejné moci navenek, ve vztahu k veřejnosti, k níž patří zejména rozhodování o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti.", kde je mezní případ interního předpisu soudem začleněn mimo výluky, a právě z důvodu proporcionality a hodnocení zájmů je žadateli právo na informaci přiznáno.

6. Postup při poskytování informací dle stávající právní úpravy v první instanci

6.1 Poskytování informací

Dle InfZ známe několik forem poskytování informací, některé z nich se vztahují k formě jako takové, což značí ústní formu nebo formu písemnou (příčemž u písemné formy je možno dle SpŘ uvažovat o elektronickém doručování nebo doručování dopisem).

Dalším pohledem InfZ zákona je členění poskytování informací v závislosti na způsobu žádosti, doktrinálně lze hovořit o poskytování proaktivním a reaktivním. Toto dělení vychází z existence žádosti, což značí přítomnost řízení na žádost, kde žadatel žádá a povinný subjekt poskytuje informace. Pokud je tedy přítomna žádost, hovoříme o poskytování reaktivním, povinný subjekt totiž musí reagovat na vzniklou

situaci (podání žádosti žadatelem o informace). Naproti tomu u proaktivního jednání povinného subjektu chybí žádost, ale povinnost konat vzniká přímo ze zákona (InfZ například). Nejde tedy o pravou formu proaktivity, kde bych očekával jistou dávku dobrovolnosti, ale je přítomna povinnost. Tento formát je definován v InfZ⁴⁶ a obsahuje v sobě mírný rozpor v slově „nebo“. Pokud totiž prostudujeme poskytování informací důkladně, zjistíme že povinný subjekt poskytuje informace na žádost a zveřejněním anebo pouze zveřejněním. I u poskytování na žádost (reaktivním) je stanovena v InfZ⁴⁷ povinnost zveřejnit informaci způsobem umožňujícím dálkový přístup (což je, dle argumentace výše, jen obecnější kategorie zveřejnění, zmiňovaná právě v tomto ustanovení InfZ).

Stran formátu poskytování informací, myšleno formátu, v jakém povinný subjekt informace (originály) archivuje a shromažďuje, InfZ předpokládá, stejně jak je to chápáno spoluautorem zákona Oldřichem Kužílkem, poskytnutí kopií dokumentů, viz argumentace výše stran toho, jak chápat informace jako takové. Pokud zjednodušíme pohled na to, že povinný subjekt shromažďuje dokumenty, o které žadatel žádá, pak povinnost vyjádřená v InfZ⁴⁸ ohledně preference poskytovat dokumenty (informace) tak jak jsou, dává větší smysl. Samozřejmě, že někdy není možno formát dodržet, zvláště při nutné transformaci elektronických dat do písemné podoby, například pro doručení dopisem. Může ale nastat i situace, kdy je vhodné

⁴⁶ InfZ, § 4 Poskytování informací: "(1) Povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním."

⁴⁷ InfZ, § 5 Zveřejňování informací: "(3) Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích poskytnutých způsobem podle § 4a odst. 2 písm. e) a f), informacích poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah."

⁴⁸ InfZ, § 4a Poskytování informací na žádost: "(1) Je-li informace poskytována na základě žádosti, poskytuje se ve formátech a jazycích podle obsahu žádosti o poskytnutí informace, včetně k ní se vztahujících metadat, pokud tento zákon nestanoví jinak. Povinný subjekt není povinen měnit formát nebo jazyk informace ani vytvářet k informaci metadata, pokud by taková změna nebo vytvoření metadat byly pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží"

zohlednit zásadu hospodárnosti vyjádřenou v SpŘ, a to při nutnosti dělit větší celky dat a informací na části specificky vyjmenované žadatelem. Při této situaci, dává InfZ možnost, pouze však v případě, že by se jednalo o nepřiměřenou zátěž (míněno dělení a zpracování povinným subjektem), poskytnou větší datové celky bez dělení (tak jak jsou v jeho dispozici archivovány) a přenechat na žadateli možnost si vše přetřídit a vybrat požadované části.

Pro proaktivní zveřejňování předepisuje InfZ⁴⁹ přesnou (taxativní) specifikaci, co má být zveřejněno. Navíc je ještě stanovena povinnost zveřejnit vše co bylo poskytnuto na žádost. Ustanovení InfZ řeší i situaci, kdy se podobné dotazy ze strany žadatelů opakují, případně stejný žadatel typem opakujícího se dotazu zahrnuje

⁴⁹ InfZ, § 5 Zveřejňování informací: "(1) Každý povinný subjekt musí pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné, jakož i umožnit pořízení jejich kopie, tyto informace:

- a) důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost,
 - b) popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob,
 - c) místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, [...], a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat,
 - d) postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat,
 - e) přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace [...]
 - f) sazebník úhrad za poskytování informací,
 - g) výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací (§ 18),
 - h) výhradní licence poskytnuté podle § 14a odst. 4,
 - i) usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad vydaná podle § 16a odst. 7,
 - j) elektronickou adresu podatelny.
- (2) Povinné subjekty jsou ve svém sídle povinny v úředních hodinách zpřístupnit
- a) právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti,
 - b) seznamy hlavních dokumentů, [...] a to tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídit si opis, výpis nebo kopii."

povinný subjekt. V takovém případě může povinný subjekt odkázat na již zveřejněnou odpověď nebo obecně na již zveřejněnou informaci. Menší komplikace může nastat, pokud je odkazovaná informace zveřejněna způsobem dálkového přístupu (web) a z povahy věci má na žádost povinný subjekt poskytnout písemnou informaci doručením dopisu. Zmíněná varianta je též řešena, pokud žadatel trvá na poskytnutí informace, povinný subjekt mu ji poskytne bez ohledu na fakt, že již byla zveřejněna.

6.2 Žádost o poskytnutí informací

Žádost může mít v zásadě dvě formy, ústní a písemnou. Ústní forma byla patrně ponechána z historických důvodů a běžné existující praxi, kdy vlivem nepřehlednosti a komplexnosti právního řádu pro neodbornou veřejnost, dochází běžně k situaci, že se mimo správní řízení občané neformálně telefonují, případně se osobně dostavují k povinným subjektům (úřadům) a žádají radu, pomoc, a ve své podstatě sdělení informací. Bylo tedy nutno tento stav nějak legalizovat, ale z důvodu obrovské četnosti těchto „dotazů“, nebylo vhodné poskytnout této formě právní ochranu v podobě opravných prostředků. Neexistence obrany pro žadatele je tedy u ústní formy nutnou daní za rychlost a operativu, běžně využívanou v každodenní praxi. Zvolené řešení je zřejmě jediné možné, kdy neexistence důkazů, podání nebo jiných dokumentů u této formy, vylučuje možnost efektivního přezkumu.

Pro písemnou žádost je legislativní základ představen v §14 InfZ⁵⁰ který normuje především procesní postup v první instanci. Toto ustanovení lze rozdělit do několika sekcí, dle procesní posloupnosti a vlivu na postup při správě žádostí:

⁵⁰ InfZ, § 14 Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace:

"(1) Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt.

(2) Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnícká osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.

(3) Je-li žádost učiněna elektronicky, musí být podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil [...]

(4) Neobsahuje-li žádost náležitosti podle odstavce 2 věty první a adresu pro doručování, [...] není žádostí ve smyslu tohoto zákona.

(5) Povinný subjekt posoudí žádost a:

- 1) § 14 ods. (1) obecně - určení dne podání (pro lhůty)
- 2) § 14 ods. (2) náležitosti - určení povinného subjektu
- 3) § 14 ods. (3) náležitosti - forma elektronického podání
- 4) § 14 ods. (4) náležitosti - závažné vady žádosti
- 5) § 14 ods. (5a) procesní postup - výzva k doplnění (odložení)
- 6) § 14 ods. (5b) procesní postup - výzva k upřesnění (odmítnutí)
- 7) § 14 ods. (5c) procesní postup - sdělení nedostatku působnosti (odložení)
- 8) § 14 ods. (5d) procesní postup - předložení licenční nabídky
- 9) § 14 ods. (6) procesní postup - záznam do spisu
- 10) § 14 ods. (6a) prodloužení lhůty - vyhledání distančních informací
- 11) § 14 ods. (6b) prodloužení lhůty - vyhledání velkého množství informací
- 12) § 14 ods. (6c) prodloužení lhůty – konzultace
- 13) § 14 prodloužení lhůty - informace pro žadatele

Z výše uvedeného přehledu je zřejmá posloupnost, kdy zákonodárce postupuje od největšího k nejmenšímu. Určení dne podání je procesní záležitost, jakkoliv jsem ji zařadil pod obecné, neupravuje totiž postup v pravém slova smyslu, ale pouze staví najisto počátek běhu lhůt. Podání dle SpŘ musí splňovat určité náležitosti, přiměřeně i zde, jako ve speciální úpravě je třeba stanovit základní

a) brání-li nedostatek údajů o žadateli podle odstavce 2 postupu vyřízení žádosti o informaci podle tohoto zákona [...] vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil; nevyhoví-li žadatel [...] žádost odloží,

b) v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, vyzve žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel [...] rozhodne o odmítnutí žádosti,

c) v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží [...]

d) nerozhodne-li podle § 15, poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění; je-li zapotřebí licence podle § 14a, předloží v této lhůtě žadateli konečnou licenční nabídku.

(6) O postupu při poskytování informace se pořídí záznam.

(7) Lhůtu pro poskytnutí informace podle odstavce 5 písm. d) může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní. Závažnými důvody jsou:

a) vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost,

b) vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti,

c) konzultace s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti, [...]

náležitosti typu kdo žádá, kdo je žádán, co je předmětem žádosti a následně upravit sankce, pokud některá náležitost absentuje. Elektronická forma je zde uvedena jako možnost pro žadatele, je to formální náležitost fakultativní, v dispoziční oblasti žadatele.

Pro procesní postup je stanoven soupis kroků, prvním je vada podání (odstranitelná), která vede na výzvu k doplnění, sankce za prodlení při očekávaném doplnění je odložení žádosti. Při nesrozumitelnosti žádosti se opět vyzývá, sankcí je však odmítnutí.

Při nedostatku působnosti dožádaného orgánu dochází k informování žadatele a odložení žádosti o informace. Specialitou je pak forma vyřízení žádosti předložením licenční nabídky žadateli. Obecně je pak normována povinnost dožádaného orgánu vést spis a činit záznamy, poskytování informací na písemnou žádost (podání) je správním řízením s možností využití opravných prostředků (zde je archivace a evidence spisů nutností z důvodu přezkoumatelnosti)

Další odstavce pak upravují důvody prodloužení lhůt pro povinný subjekt, jde o materiální zohlednění očekávaných těžkostí při dohledávání informací ze vzdálených zdrojů, problémy s velkým a časově náročným sběrem dat případně konzultace s jiným povinným subjektem.

Pro konzultaci s jiným povinným subjektem se zdá být textace zákona poněkud zvláštní, je zmiňován závažný zájem na předmětu žádosti: „s jiným povinným subjektem [...] více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu žádosti.“, ve skutečnosti na předmětu žádosti o informace má především zájem žadatel, vyjadřuje to konáním, tzn. podáním žádosti. Zájem povinného subjektu je sporný, a to jak formálně (povinný subjekt je totiž subjekt zmíněný v žádosti). Pokud tedy existuje nějaký další subjekt se zájmem v dané věci a není uveden v žádosti, není možno jej bez dalšího brát za povinný subjekt, pokud by jím totiž byl, stíhaly by ho povinnosti dle InfZ, což se patrně neděje. Pokud by to byla jiná složka téhož subjektu, u které lze očekávat zájem, patrně by to nebyl zájem vyřídit danou žádost, to by totiž nebylo nutno prodloužovat lhůtu pro vyřízení žádosti.

Spíše se tedy bude jednat o subjekty které by mohli mít zájem na neposkytnutí informace, ač doslovná textace InfZ hovoří jinak, nicméně z pohledu závažnosti a vlivu na celý proces jde pouze o prodloužení lhůty, což fakticky nemusí představovat velký problém pro žadatele. Nemožnost volně vybírat povinné subjekty zmiňuje i rozsudek Městského soudu v Praze, jde však spíše o vyjádření důležitosti volby správného povinného subjektu: sp. zn. 5 Ca 209/2005 „Informace týkající se přenesené působnosti, poskytuje orgán, který je povinen k jejich poskytnutí ve smyslu §2 ods. 1 InfZ, rovněž v přenesené působnosti“.

Odmítnutí žádosti je celkově upraveni v §15 InfZ⁵¹ jde o sběrné ustanovení InfZ, které pokrývá případy kdy není rozhodnuto jinak, a které tak zajišťuje možnost procesní obrany žadatelům (právě tímto rozhodnutím je proces žádosti v některých případech ukončen). Důležitá je část zmiňující i částečné nevyřízení žádosti, jedná se totiž o možnost pro neúspěšné žadatele napadat procesně i jen části výsledku dotazování, částečně vadné informace, čímž je dán obraně žadatelů značný prostor.

7. Obrana před nečinností, odvolání a stížnost

7.1 Odvolání

Odvolání ve správním řízení standardní institut, a právě proto patrně InfZ odkazuje v §20 ods. 4 na použití SpŘ jako obecného předpisu pro odvolání⁵² a další procesní úkony. Znamená to tedy, že platí konstrukce, kdy SpŘ se použije, pokud

⁵¹ InfZ, § 15 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti: "(1) Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen "rozhodnutí o odmítnutí žádosti"), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží."

⁵² InfZ, § 20: "(4) Pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona

- a) pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- b) pro odvolací řízení a
- c) v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení"

v InfZ není uvedeno jinak. Proces odvolání tedy odpovídá obdobným řízením řešeným v rámci správního řádu.

Odvolání podává žadatel k orgánu, který rozhodoval v prvním stupni. Orgán, který rozhodoval v prvním stupni, má možnost autoremedury, totiž nepředkládat odvolání nadřízenému orgánu, ale rozhodnout, jak požaduje žadatel, který brojí proti prvoinstančnímu rozhodnutí, jež mu z nějakého důvodu nevyhovuje. Pokud tedy orgán, který rozhodoval v prvním stupni nevyužije této možnosti, musí spisový materiál předložit ve lhůtě 15 dnů nadřízenému orgánu

7.2 Stížnost

Stížnost je upravena v §16a InfZ⁵³ a lze ji rozdělit do několika základních bloků:

⁵³ InfZ, § 16a Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace:

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

- a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6,
- b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
- d) který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.

(2) Stížnost lze podat písemně nebo ústně; je-li stížnost podána ústně a nelze-li ji ihned vyřídit, sepíše o ní povinný subjekt písemný záznam.

(3) Stížnost se podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne

- a) doručení sdělení podle § 6, § 14 odst. 5 písm. c) nebo § 17 odst. 3,
- b) uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7.

(4) O stížnosti rozhoduje nadřízený orgán.

(5) Povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

(6) Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm.

a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že

a) postup povinného subjektu potvrdí,

b) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku, nebo

- 1) kdo podává stížnost: zásadně žadatel především v situaci kdy nebylo rozhodnuto (částečně či úplně). Celý institut stížnosti byl začleněn do InfZ až v průběhu jeho používání a odstranil fikci negativního rozhodnutí, která způsobovala problémy spočívající v nepřezkoumatelnosti fiktivního rozhodnutí, které z podstaty věci neobsahovalo odůvodnění.
- 2) nebylo vydáno rozhodnutí: zmíněno výše, typický případ pro stížnost
- 3) nebylo vydáno rozhodnutí (částečné vyřízení žádosti): pro částečně vyřízenou žádost se pro nevyřízené části použije stejný postup jako pro zcela nevyřízené žádosti
- 4) úhrada a odměna: stížnost z důvodu nesouhlasu žadatele s výší požadovaných úhrad
- 5) forma: písemně, ústně
- 6) lhůta 30 dnů: lhůta pro rozhodnutí, která váže nadřízený orgán
- 7) kdo rozhoduje: nadřízený orgán
- 8) procesní analogie s odvoláním: předložení stížnosti nadřízenému orgánu
- 9) nadřízený orgán potvrzuje postup nebo nařizuje vyřízení (vrací zpět) případně věc a trahuje a sám vyřídí (meritorně rozhodne)
- 10) specialita rozhodování o odměně: potvrzení, snížení a vrácení k dořešení
- 11) obecná oznamovací povinnost žadateli jako součást správního procesu

c) usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.

(7) Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. d) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že

a) výši úhrady nebo odměny potvrdí,

b) výši úhrady nebo odměny sníží; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, nebo

c) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, zjednal nápravu, jde-li o úhradu nebo odměnu za poskytnutí informace územním samosprávným celkem v samostatné působnosti.

(8) Nadřízený orgán o stížnosti rozhodne do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena.

(9) Rozhodnutí podle odstavců 6 a 7 se oznamuje žadateli a povinnému subjektu. Proti rozhodnutí vydanému podle odstavců 6 a 7 se nelze odvolat. Jde-li však o rozhodnutí podle odstavce 6 písm. c), nelze se odvolat pouze v případě, kdy rozhodl nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 tohoto zákona.

(10) Je-li poskytnuta informace podle odstavce 6 písm. c), žadatel může ve smyslu odstavce 1 písm. a) nebo c) postupovat obdobně."

Jak je patrné z výše uvedených bodů, je stížnost obecně koncipována podobně jako odvolání, zřejmě z důvodu historických, kdy novelou v roce 2006 část odvolání (fikce negativního rozhodnutí při absenci rozhodnutí) zmizela a byla nahrazena právě stížností. Týká se tedy nevyřízených žádostí o informace, které by jinak končily bez formálního závěru, dále částečně nevyřízených žádostí v podobném režimu a obecně též sporů ohledně výše úhrad a odměn u licenčních smluv. Specificky si lze tedy stěžovat na vyřízení žádosti odkazem na již zveřejněnou informaci, kdy má žadatel právo dosáhnout poskytnutí informací i v případě, že informace již byla zveřejněna. Dále se jedná o nevyřízenou žádost, jak již bylo naznačeno a výši úhrad.

7.3 Nečinnost

Nečinnost není specificky zmíněna v InfZ, krom odkazu na SpŘ jako hlavní procesní normu v této oblasti. Je možno zvolit postup studia konkrétních ustanovení InfZ, které typicky na nečinnost vedou, jsou to § 16 ods. 2⁵⁴ a § 16a ods. 1, 5 a 8⁵⁵.

⁵⁴ InfZ § 16, Odvolání: "(2) Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání."

⁵⁵ InfZ § 16a, Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace: "(1) Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen "stížnost") může podat žadatel,

- a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6,
- b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
- d) který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.

(5) Povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

(8) Nadřízený orgán o stížnosti rozhodne do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena."

Komentář⁵⁶ rozepisuje možný postup obrany před nečinností z důvodu nepředložení spisu nadřízenému orgánu dle §16 ods. 2. Pokud tedy orgán prvního stupně nereaguje na podané odvolání a ve stanovené lhůtě nepředloží spis nadřízenému orgánu a ani nerozhodne v rámci autoremedury, může stěžovatel reagovat žádostí přímo nadřízenému orgánu (případně podnětem před uplynutím zmíněné lhůty). Z rozsudku NSS 8 Ans 1/2008 – 63 plyne: „Pokud je nadřízený orgán při vyřizování stížnosti nečinný, lze se žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. domáhat vydání rozhodnutí o stížnosti. Ještě předtím je však možno podat žádost o opatření proti nečinnosti (správního orgánu I. stupně) ve smyslu § 80 správního řádu u nadřízeného správního orgánu.“. Judikát zmiňuje pouze možnost podat žádost o opatření (zřejmě tedy po uplynutí lhůty) a tedy i bez této žádosti by bylo možno volit cestu správní žaloby dle SŘS, anebo podnětu či stížnosti na nadřízený orgán nadřízeného orgánu, jak naznačuje výše zmíněný komentář. Problém u zmiňované lhůty je, že není prekluzivní (propadná) ale pouze pořádková, a jejím marným uplynutím tedy nevzniká ze zákona nezákonnost postupu (což je kvalifikovaná nezákonnost), ale pouze nezákonnost běžná. Pro §16a je postup poněkud odlišný, podává se standardní stížnost dle InfZ pro nečinnost při vyřízení žádosti o informace a nadřízený orgán následně reaguje procesně dle popisu z kapitoly „Stížnost“.

8. Soudní přezkum a hrazení nákladů, výroční zpráva

8.1 Hrazení nákladů, výroční zpráva

Úprava hrazení nákladů je v InfZ v §17⁵⁷ a funguje na principu přenášení části nákladů spojených s poskytováním informací na žadatele. Dle InfZ je taxativně vymezeno, které náklady lze přenášet. Předně je třeba upozornit, že ze strany povinného subjektu je přenášení nákladů na žadatele fakultativní, je to otázkou jeho volby a pokud například z důvodů přílišných administrativních nákladů spojených

⁵⁶ Furek, Rothanzl, Jirovec: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s., ISBN: 978-80-7400-273-1, strana 841

⁵⁷ InfZ § 17, Hrazení nákladů: "(1) Povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací."

s kalkulací a účtováním nákladů, případně jen jako projev otevřenosti a vstřícnosti vůči občanům (žadatelům) se rozhodne náklady nepřenášet tak nemusí, není to jeho povinnost.

Přenášené náklady jsou dvojího typu, jednak ty, které lze přenášet vždy ve výši dle povinného subjektu. Výše je omezena shora, jako maximum nákladů na jednotlivé typy, kterými jsou pořízení kopií, pořízení media (papír, CD) a poštovné či jiné náklady na odeslání informace k žadateli. Druhý typ jsou náklady, které se týkají vyhledávání informací, zde je ale omezení nejen výši skutečných nákladů na vyhledání, ale také testem „mimořádně rozsáhlého vyhledání“, tedy určitou formou materiality.

V odborné literatuře se lze setkat s různými názory na výpočet výše jednotlivých nákladů, zdá se, že hlavním problémem je totiž zneužívání institutu úhrad k faktickému odpírání informací. Domnívám se že koherentní, souhlasné stanovisku k tomuto problému je účtovat do nákladů materiál, ale ne náklady fungování úřadu jako takového (z důvodu, že je úřad má již zaplacené ve formě dotací či účelového určení daní). Dovolil bych si zde upozornit na mírnou nelogičnost a určité mezery v této argumentaci. Předně tyto výnosy či příjem (daně například) povinného subjektu kryjí i materiál, který je doporučován jako náklad vhodný k přenesení na žadatele, a dále například u vyhledávání, které sestává pouze z lidské práce (mzdy a dalších osobních nákladů) by nezbylo na úhradu nic, což jistě nebyl záměr legislativce. V konečném důsledku se nikdy nevyhneme nějaké formě alokace různých nákladů na jednotlivé činnosti a ke „správnému“ výsledku není možné dojít, lépe řečeno jednotlivé varianty budou subjektem správního uvážení nebo prosté úvahy, záměru toho, kdo bude zmíněné náklady přepočítávat. Proto také praxe řeší úhradu nákladů vydáváním interních ceníků za jednotlivé úkony.

Variantou by bylo určovat náklady rekonstrukční metodou, tzn. za jakou cenu lze poptat na trhu podobnou službu případně, (tento námět ale už patrně přesahuje záměr a smysl této diplomové práce), zrušit jejich účtování bez náhrady. Pokud pominu administrativní náklady samotného účtování a předepisování nákladů, tak jistě jenom zjednodušení procesu žádostí a úbytek žalob způsobených šikanózním zneužitím tohoto institutu ze strany povinných subjektů, by přinesl jednoznačné

úspory. Domnívám se, že skutečných žádostí o informace by reálně nebylo více a částka o kterou by povinné subjekty přišly by byla neporovnatelná k velikosti jejich rozpočtů ale souměřitelná s reálnou úsporou nákladů.

Výroční zpráva je upravena v §18 InfZ, kde se realizuje povinnost stanovená pro povinné subjekty z hlediska poskytování výroční zprávy. Povinnost je stanovena k datu 1.3. s roční periodou a stíhá všechny povinné subjekty bez výjimky. Výroční zpráva musí obsahovat: počet podaných žádostí o informace a počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti, počet podaných odvolání proti rozhodnutí, opis podstatných částí každého rozsudku soudu ve věci přezkoumání zákonnosti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí, výčet poskytnutých výhradních licencí, počet stížností podaných podle § 16a, důvody jejich podání a stručný popis způsobu jejich vyřízení.

Ze zmíněného výčtu je patrný i účel výroční zprávy, zjevná je snaha o otevření a kontrolu veřejné správy jak ze strany nadřízených orgánů, tak ze strany veřejnosti. Systém je vymyšlen tak, aby informace (výroční zprávy) byly dostupné v sídle povinných subjektů a též způsobem dálkového přenosu (na webu). Otázkou zůstává porovnání administrativní zátěže jednotlivých subjektů spojené s výrobou a evidencí výročních zpráv a užitkem pro veřejnost a centrální orgány které jsou zodpovědné za dozor a kontrolu. Bez centralizované evidence není reálně tyto údaje prakticky kolektovat a vytvářet tak smysluplný obsah v vypovídací schopnosti pro celou ČR.

8.2 Soudní přezkum

Možnosti soudního přezkumu při sporech o poskytnutí informací jsou obecně dány zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen SŘS. Tento v § 2 normuje "Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon."

Podmínkou je ochrana veřejných subjektivních práv, což v případě sporů o poskytnutí informací dle InfZ nastává s určitostí. Další podmínky pro možnost řešení sporů před správním soudem je včasnost návrhu, obecně tedy jde o zachování lhůt a

též je nutno vyčerpat všechny řádné opravné prostředky, jde tedy o subsidiaritu správního soudnictví. Není možno vynechat část procesu anticipovanou primární právní normou (v našem případě InfZ) a očekávat úspěch před správním soudem.

Správní soudy rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, ochraně proti nečinnosti správního orgánu a ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. V případě InfZ zákona se tedy bude jednat řízení která končí ve druhém stupni po podání stížnosti nebo odvolání, případně by přicházela v úvahu obrana proti nečinnosti (patrně odvolacího) orgánu.

9. Vztah k speciálním zákonům

9.1 Konkurence a specialita norem

Vztah InfZ k ostatním zákonům, jak procesním, tak hmotněprávním se vyvíjel delší dobu, prakticky po čas účinnosti InfZ a to tak, že četné novely vnášely parciální úpravy pro jednotlivé části InfZ, kde se nacházely třecí plochy.

Je vhodné zmínit, že InfZ je komplexní normou, podobně jako zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, dále jen ŽPInf, který vznikl paralelně, s jeho přípravou se započalo dříve, ale byl schválen později. Zde došlo k zajímavé dvojkolejnosti, která doposud trvá. Tato dvojkolejnost spočívá v existenci dvou poměrně podobných zákonů, které mají podobný cíl, ovšem po dobu svojí existence byly novelizovány nekonzistentně, obě jsou to komplexní normy, ale liší se jen předmětem úpravy, tzn. že žádosti se budou vyřizovat dle toho zákona, který obsahuje hmotněprávní úpravu obsaženou v předmětu žádosti a která koresponduje s příslušnou normou.

Obecně by měl být InfZ používán jako norma, dle které se postupuje jak v hmotném, tak v procesním právu, problematický je vztah InfZ k SpŘ případně

k dalším normám, na které se odkazuje. Jak naznačuje například Korbel⁵⁸ existuje problematická formulace §2 odst. 3, která vylučuje použití InfZ pokud existuje zvláštní norma, která řeší problematiku poskytování informací v dané oblasti komplexně, to značí včetně procesních záležitostí, možnosti opravných prostředků atp. Problém je ve formulaci „poskytování informací“. Pokud totiž dochází k odpírání informací, dle Korbela takzvaný negativní proces, dostáváme se z procesního pohledu do složité situace. Sám však uzavírá, že „Logický a jediný možný závěr o nutnosti použití InfZ na proces poskytování i odepírání informací všude tam, kde chybí procesní úprava jiná, sdílel i sám zákonodárce při schvalování zákona“.

Obecně lze prohlásit, že na poskytování informací je použit InfZ, dle předmětu žádosti alternativně ŽPInf včetně procesních ustanovení. Pokud je odkazováno na zákon, který řeší problematiku poskytování informací včetně procesní normy, použije se na daný problém tento ve vztahu speciality k InfZ. Pokud však odkazovaná norma neobsahuje procesní úpravu, použije se tato z InfZ a pouze pro hmotně právní části se dosadí z odkazované normy, též ve vztahu speciality.

InfZ má ještě zvláštní vztah SpŘ, kde by měl z logiky věci SpŘ fungovat jako obecná norma a InfZ jako speciální. Není tomu tak úplně, a to ze dvou důvodů. SpŘ obsahuje pouze procesní úpravu a InfZ obsahuje několik taxativních výluk, kde je specificky odkazováno na SpŘ. Proto tedy bude primárně postupováno dle InfZ, v případě výluky pak dle SpŘ pro procesní záležitosti a pokud by snad v rámci InfZ chyběla část procesní, může se SpŘ použít podpůrně.

10. Závěr

10.1 Závěr

V diplomové práci na téma svobodného přístupu k informacím jsem se pokusil osvětlit celkový koncept shromažďování informací ve státní a veřejné správě, a

⁵⁸ Korbel, F.: Disertační práce svobodný přístup k informacím podle zákona č.106/1999 Sb. – vybrané problémy, strana 82

zvláště pak možnosti přístupu k nim dle právní úpravy platné v ČR k 1.6.2017. Věnoval jsem se vývoji legislativy v této oblasti s přesahem do mezinárodní oblasti a pokusil jsem se shrnout důležité pojmy, které se v oboru správy informací používají jak v právní tam mimo právní oblast. Pokusil jsem se systematicky setřídít a klasifikovat povinné orgány, okruh žadatelů a též možné předměty žádostí spolu s legálními omezeními a výjimkami a tam kde to vylo možné a vhodné jsem doplnil judikáty a řešené případy.

V neposlední řadě jsem se věnoval procesním postupům při žádostech o informace a typickým důvodům odmítání žádostí případně jiným termínům, které způsobují nejasnosti a praktické problémy.

10.2 Literatura a další zdroje

Furek, Rothanzl, Jirovec: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s., ISBN: 978-80-7400-273-1

Korbel, F. a kol.: Právo na informace, 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2005, Linde Praha a.s., 2005, ISBN: 80-7201-532-X

Korbel, F.: Disertační práce svobodný přístup k informacím podle zákona č.106/1999 Sb. – vybrané problémy

Korbel, F.: Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer. 2013, 424 s., ISBN 978-80-7478-022-6

Kužilek Oldřich, Žantovský Michael: Svoboda informací, svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky, Linde 2002

Klíma, Karel: Komentář k ústavě a listině, 2. vydání Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3

Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo, Šuránek: Soudní řád správní. Komentář

Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 844 s.

Ondruš, R.: Přehled judikatury: Odpovědnost státu za nesprávný výkon veřejné moci
Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.

Horzinková, E., Novotný, V. Správní právo procesní. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, 368 s.

Plos, J.: Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s., 2007, 676 s.

Sládeček, V.: Obecné správní právo. 2. vydání, Praha: ASPI - Wolters Kluwer. 2009, 464 s.

Kolman Petr: Právo na informace. Vydavatel: Masarykova univerzita v Brně, 2010, 216 s., ISBN 978-80-210-5135-5

Knapp Viktor: Teorie práva. Vydavatel: C.H.Beck, 1999, 264 s., ISBN 80-7179-028-1

Šavelka, J., Myška, M., Ptašník, A., Spáčilová, D.: Právní informační systémy, Tribun EU, 2011, ISBN 978-80-7399-252-1

<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

<http://paragraphos.pecina.cz/2010/12/nekolik-poznamek-k-nalezu-ustaviho.html>

www.epravo.cz

http://neviditelnypes.lidovky.cz/justice-soudci-uz-na-listopad-zapomneli-fd0-/p_spolecnost.aspx?c=A100218_112215_p_spolecnost_wag

10.3 Použité zkratky

ZZS - zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky

ZZR - zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

ZVR - zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob

ZSS - zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících státní správě soudů

ZPr - zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
ŽPInf - zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
ZoVZ - zákon č. 289/2005 Sb., o vojenském zpravodajství
ZoRR - zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy
ZoOUI - zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti
ZOOÚ - zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
ZOK - zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
ZoČR - zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu
ZoA - zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii
ZEK - zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
ZČNB - zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance
ZBIS - Zákon č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě
Vyhláška 442/2006 Sb - 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup
Vyhláška 28/2006 Sb. - 28/2006 Sb. Ministerstva informatiky o informačním systému o informačních systémech veřejné správy
UtSkut - zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností
Ústava - ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
TZ - Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
TrŘ - Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
TiskZ - Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku (tiskový zákon)
StavZ - Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
SŘS - Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
SpŘ - zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád)
Směrnice 2003/98/ES - SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru
RTV - Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

PřesZ - zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
OZř - zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
OSŘ - Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
OdpŠk - zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
NOZ - zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
MyslZ - Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti
MPHSKP - Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.)
MinZř - zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
LZPS - Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky
KZř - zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
KatZ - zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
InsZ - zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)
InSVS - zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy
InfZ - zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
EÚLP - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikovaná pod č. 209/1992 Sb.
EIÚkon - zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
Deklarace OSN/48 - DE01/48 Všeobecná deklarace lidských práv
ČTV - zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi
ČTKZ - zákon č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři
AVZ - zákon č. 273/1993 Sb., o některých podmínkách výroby, šíření a archivování audiovizuálních děl
AutZ - zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským (autorský zákon)
AT - vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)

10.4 Resumé

Thesis “Freedom of information” provides general overview of the legislation related to public access to information held by public authorities. This area is mainly governed by the Czech legislation act 106/1999 (Freedom of information act) which is the main subject covered in this thesis, but international law influence is also mentioned. Thesis “Freedom of information” provides historical background of the main building blocks used in the described legislation, listing facts taken into consideration during the legislative process, as well as giving practical examples of day to day court of law practice. The goal of the thesis was to provide introduction to the described topic to the prospective reader, and enable him to gather deeper knowledge about the process of application of related legislation.