

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Procesní aspekty (ne)poskytování informací veřejnou správou

Ondřej Trnovec

Plzeň, 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA
Studijní program: Právo a právní věda
Studijní obor: Právo

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Procesní aspekty (ne)poskytování informací veřejnou správou

Ondřej Trnovec

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

Plzeň, 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací s názvem *Procesní aspekty (ne)poskytování informací veřejnou správou* vypracoval samostatně a použil jsem pouze uvedených zdrojů.

Ondřej Trnovec, v Plzni dne

Poděkování

Chtěl bych poděkovat vedoucímu své práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za přínosné konzultace, akademickou motivaci a jiné cenné rady, které mi během psaní předal.

Dále bych chtěl poděkovat celé své rodině, která mi dala skvělé zázemí a duševní podporu po celou dobu studia. Zejména děkuji svým rodičům, kteří za mnou ve všem stáli.

V neposlední řadě bych chtěl poděkovat všem svým přátelům, kteří mi ve všem pomáhali a díky kterým jsem si rozšířil své právní i lidské obzory. Jmenovitě bych chtěl poděkovat Evě Polákové, Janu Plackovi a Tomáši Bendíkovi, neboť lepší spolubydlící bych si nemohl přát.

Obsah

Úvod.....	1
1. Právo na informace.....	3
1.1. Podstata práva na informace.....	3
1.1.1. Právo na informace jako právo politické.....	4
1.2. Historický nástin práva na informace.....	5
1.3. Současná právní úprava práva na informace.....	7
1.3.1. Vztah Informačního zákona a Správního řádu.....	9
1.3.2. Vztah Informačního zákona ke speciálním zákonům.....	11
1.3.3. Vztah informačního zákona a zákona o právu na informace o životním prostředí.....	16
1.4. Právní zásady při poskytování informací.....	19
1.5. Rozsah a omezení poskytování informací.....	24
1.6. Subjekty práva na informace.....	28
1.6.1. Povinné subjekty s plnou informační povinností.....	31
1.6.2. Veřejné instituce.....	34
1.6.3. Povinné subjekty s omezenou informační povinností.....	37
2. Postup při poskytování informací.....	38
2.1. Poskytování informací zveřejněním.....	38
2.1.1. Rozsah a forma zveřejňovaných informací.....	40
2.1.2. Zveřejňování informací způsobem umožňující dálkový přístup.....	43
2.2. Poskytování informací na žádost.....	47
2.2.1. Náležitosti a forma žádosti.....	48
2.2.2. Vyřízení žádosti povinným subjektem.....	50
2.2.3. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti.....	53
2.2.4. Příslušnost k vyřízení žádosti.....	54
2.2.5. Lhůty při vyřizování žádosti.....	55
2.2.6. Forma poskytovaných informací.....	56
2.2.7. Hrazení nákladů za poskytování informací.....	58
3. Prostředky procesní obrany při neposkytnutí informací.....	61
3.1. Obecné požadavky pro využití prostředků právní ochrany.....	62
3.2. Určení nadřízeného orgánu.....	62

3.3.	Institut informačního příkazu	64
3.4.	Odvolání	66
3.4.1.	<i>Procesní náležitosti odvolání</i>	67
3.4.2.	<i>Vyřízení odvolání</i>	70
3.5.	Stížnost	72
3.5.1.	<i>Procesní náležitosti stížnosti</i>	73
3.5.2.	<i>Vyřízení stížností podle § 16a odst. 6 SvInf</i>	75
3.5.3.	<i>Vyřízení stížnosti proti úhradě nákladů</i>	78
3.6.	Dozorčí prostředky při poskytování informací	81
3.6.1.	<i>Dozorčí prostředky ÚOOÚ</i>	81
3.7.	Problematika procesní obrany proti (ne)zveřejnění informací	83
3.8.	Soudní přezkum v právu na informace	84
3.8.1.	<i>Žaloba proti rozhodnutí</i>	86
3.8.2.	<i>Žaloba proti nečinnosti</i>	88
	Závěr	91
	Seznam zdrojů	96

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá problematikou procesních aspektů poskytování informací v České republice a jejich dopadů na hmotněprávní podstatu tohoto práva, která je ukotveno v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. V první části práce se autor zabývá základními vlastnostmi práva na informace, jeho vymezením v právním řádu, jeho zásadami, subjekty a omezeními, která jsou na poskytování informací kladena. Hlavní část práce je pak věnována rozboru procesních institutů, které jsou typické pro toto právo, zejména jakým způsobem jsou informace poskytovány a jaké prostředky procesní obrany náleží žadateli o informace v případě neochoty informace poskytnout. Za tímto účelem se autor snaží v této práci reflektovat poznatky komentářové literatury, odborných monografií a soudní judikatury s ohledem na připravované legislativní změny v tomto právu, jež jsou mnohdy přímou reflexí implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Abstract

This diploma thesis concerns the problematics of procedural aspects of providing information in the Czech republic and its effects on the material core of the right to information which is established in article 17 of Charter of fundamental rights and freedoms. The first part of this thesis covers the elemental qualities of this right, its role in the legal system, its principles, subjects and the limitations of its application. The main part of the thesis is centered around the analysis of procedural institutions which are typical for this right, mainly how information is distributed and what procedural tools are at the applicant's disposal in the case of unwillingness to provide said information on the part of the concerned authorities. To this end the author attempts to reflect the knowledge of contemporary commentaries, monographs and judicial practice with regard to the ongoing legislative changes in the field, which are often a direct reflection of implementation of Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information.

Seznam použitých zkratek

Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím – SvInf/informační zákon

Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád – SpŘ

Zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní – SŘS

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. - Ústava

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. - Listina

Ústavní soud – ÚS

Nejvyšší správní soud – NSS

Úřad pro ochranu osobních údajů – ÚOOÚ

Ústřední správní úřad – ÚSÚ

Územní samosprávný celek – ÚSC

Česká republika – ČR

Evropská Unie - EU

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru – Směrnice PSI

Úvod

Pro všechny vývojové etapy lidské společnosti je inherentní jedna věc: Lidé svůj úsudek o veřejném dění odvíjí od sumy informací, které mají k dispozici a na základě nich pak konají, a to jak v soukromí, tak ve veřejném životě. Zákon o svobodném přístupu k informacím informaci charakterizuje jako *jakýkoliv obsah, nebo jeho část, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči*.¹ V nejširším pojetí lze dokonce informaci považovat za „*energetický či hmotný projev, který má smysl pro toho kdo jej sděluje či přijímá*.”² Informacemi jsou tedy prakticky jakékoliv skutečnosti, prostřednictvím nichž poznává každý člověk realitu kolem sebe.

Dnešní doba je někdy nazývána dobou informační. Celková míra dostupných informací, které si často protirečí je čím dál vyšší a poznání informací z různých zdrojů může být klíčové pro utvoření pohledu na veřejné dění každého jednotlivce. Potřeba hladkého přístupu k informacím se tak stále zvyšuje a platná právní úprava má mnohdy problém přizpůsobit se potřebám společnosti, jejíž technologie se vyvíjí rychleji než jejich právní vymezení. Obecný zákon o svobodném přístupu k informacím, který tuto problematiku v ČR upravuje, prošel za víc jak 20 let své existence četnými změnami, doposud však nebyl schopen zcela vyplnit různá problematická místa, která činí přístup k informacím obtížnějším. Obdobně i praxe subjektů povinných informace poskytovat není vždy poskytování informací příznivě nakloněna, popřípadě tyto subjekty doposud nebyly schopny přizpůsobit své technické postupy požadavkům moderních technologií. I proto je nutné neustále analyzovat, zda-li současná právní úprava postačuje k naplnění podstaty práva na informace a účinnému výkonu tohoto práva v praxi.

V této práci se jako její autor pokusím do této debaty alespoň rámcově přispět. V první kapitole se zaměřím na vymezení práva na informace jako takového, problematiky povinnosti informace poskytovat a popis základních právních institutů inherentních pro toto právo. V následujících kapitolách provedu analýzu jednotlivých procesních aspektů tohoto práva, včetně nevyřešených

¹ § 3 odst. 3 SvInf

² Srov. Mates, P.: Ochrana osobních údajů, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2002, str. 6.

právních otázek s nimi spojených a zároveň nastíním možná řešení těchto právních problémů. V závěru práce se zhodnotím celkový dopad platné právní úpravy na právo na informace a vymežím možný posun v tomto právním odvětví do budoucna.

1. Právo na informace

Tuto kapitolu práce věnuji obecné rozpravě o právu na informace, o tom, jak je toto právo zakotveno v českém právním řádu, jakými zásadami je řízeno, jaké jsou subjekty práva na informace a v jakém rozsahu se lze práva na informace domáhat.

1.1. Podstata práva na informace

Jeden ze zakládajících otců odborné nauky o veřejném právu v bývalém Rakousku-Uhersku, profesor Georg Jellinek rozdělil ve své práci *System subjektivních veřejných práv*³ tato práva podle toho, jaký vztah vzniká mezi státem a jeho adresáty:

- Status activus – právo každého aktivním způsobem svá práva realizovat. Například právo shromažďovat se. Spadá sem také pro účely této práce velmi významné právo svobody projevu.
- Status pasivus – právo každého, aby stát nezasahoval do jeho práv – aby například protiústavním způsobem neomezoval jeho vlastnické právo atd.
- Status positivus – právo každého požadovat od státu určité aktivní plnění, např. budování veřejné infrastruktury
- Status negativus – povinnost každého zdržet se určitého chování, například někoho úmyslně usmrtit.

Právo na informace v sobě kombinuje určité aspekty všech těchto kategorií.

Přesto je patrné, že obsahuje 2 základní komponenty. Jednak právo na informace ve smyslu status positivus, tedy nárok každého domáhat se od povinného subjektu aby mu poskytl určité informace, nejsou-li ze zákonných důvodů z toho poskytnutí vyloučeny a jednak je to právo na svobodu projevu, potažmo svobodu šíření informací, které každému zaručuje možnost volně šířit své názory a myšlenky ve smyslu status activus.

Tyto dva komponenty lze do určité míry považovat za odlišná práva, avšak jejich vzájemná propojenost znamená, že jsou ve většině právních systémů řazena

³ V německém originále: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. V českém jazyce velmi dobrý rozbor dělení práv na aktivní a pasivní s ohledem na Jellinkovu teorii dělení práv provedl JUDr. Michal Šejvl PhD viz ŠEJVL, Michal. Lidská práva jako subjektivní práva. Teoretické a historické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2017. 166 s. ISBN 978-80-87439-32-6, s. 104-108

v rámci systematiky ústavního práva do stejné „kategorie.“ Např. ve švédském ústavním systému,⁴ jsou obě tato práva zahrnuta pod svobodu názoru, mezi jejíž komponenty patří i svoboda projevu, jakožto právo šířit názory a myšlenky a ve druhém odstavci je potom zrcadlově stanoveno právo na informace, jako právo myšlenky a názory vyhledávat a přijímat. Naproti tomu například v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv jsou tato práva obsažena v čl. 10,⁵ kde jsou spojena a souhrnně označována jako „svoboda projevu.“

Důvody pro pojetí těchto práv, jakožto dvou stran stejné mince, jsou logické. Informace, které kdokoliv získá na základě žádosti o informace směřované orgánům veřejné moci, jsou totiž zpravidla dále šířeny a stávají se tak instrumentem svobody projevu. Naopak informace musí každý subjekt nejprve obdržet (za předpokladu, že není sám původcem této informace), aby s nimi mohl disponovat a dále na žádost poskytnout svým adresátům. Jedná se tudíž o určitý cyklický vztah, kdy jsou informace po svém vzniku čerpány a dále předávány od jednoho subjektu ke druhému.

Tato práce se ze své podstaty primárně zabývá problematikou práva informace přijímat, neboť právě na základě tohoto práva jsou iniciovány procesy při orgánech veřejné správy, ale i jiných povinných subjektů, které mají vést k poskytnutí konkrétní informace. Přesto je však dobré ve světle výše zmíněného říci, že právo přijímat, respektive vyžadovat jejich poskytnutí a právo informace dále šířit jsou nerozlučitelně propojená.

1.1.1. Právo na informace jako právo politické

Z hlediska ústavního systému je v ČR, stejně jako v obecné právní nauce právo na informace řazeno mezi práva politická. Politická práva lze charakterizovat jako základní lidská práva jež jsou přímým projevem demokratického právního státu a která zároveň slouží k uchování a prohloubení demokratického zřízení. Lze se setkat s názory, že právo na informace není zcela právem politickým, neboť informace získané od povinných subjektů nemusí být nutně politického charakteru, ale mohou mít i ryze apolitickou povahu, například komerčního, či uměleckého

⁴ Konkrétně v ústavním zákoně Regeringsformen (volně přeloženo jako Forma vládnutí). Zákon je dostupný v anglickém znění na internetové adrese: <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/regeringsformen-eng-2021.pdf> Nutno podotknout, že tento přístup k právu na informace prochází celým švédským právním řádem, není izolován pouze v tomto zákoně.

⁵ Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

charakteru.⁶ I přesto je dle mého názoru správné považovat právo na informace za právo politické. Je sice pravdou, že skutečně může sloužit i k neveřejným účelům, má však naprosto zásadní roli v uplatňování dalších práv, která jsou kritická pro ochranu demokracie a vedení aktivního politického života.

Právo na informace lze považovat i za právo specifického charakteru. Vezmeme-li v potaz význam informací, jakožto nástroje pro objektivní poznání vnějšího světa, lze o právu na informace uvažovat jako o právu, které slouží jako prostředek pro uplatnění ostatních politických práv. Petr Kolman tuto vlastnost práva na informace velmi výstižně popisuje:

„Právo na informace je právem specifické povahy. Jeho zvláštnost tkví v tom, že je právem jako takovým (tedy samo o sobě) a zároveň je třeba ho chápat jako most k uskutečnění práv dalších [...] je nezbytné pro efektivní realizaci práva shromažďovacího (zaručené v článku 19 Listiny), nebo práva petičního (článek 18 Listiny), taktéž je přirozeným předpokladem pro výkon práva sdružovacího (čl 20 Listiny.)”⁷

Tuto podkapitolu je tedy vhodné uzavřít myšlenkou, že povahu práva na informace je potřeba hodnotit individuálně, podle kritérií konkrétní situace, na kterou se jeho aplikace vztahuje. Ne v každé situaci bude právo na informace uplatňováno z politického důvodu, přesto má pro veřejný život zásadní význam, neboť je do značné míry katalyzátorem ostatních základních práv.

1.2. Historický nástin práva na informace

Ačkoliv určitá formální, či implicitní povinnost orgánů veřejné moci poskytovat informace svým adresátům existovala prakticky od počátku historie, po většinu dějin se jednalo spíše o povinnost morálního charakteru, nebo o praktickou záležitost. Možnost zveřejnit jakékoliv informace závisela na dobré vůli konkrétního úředníka, popřípadě jiné autority, která informace poskytovala z mocenského postavení na základě svého vlastního úsudku. Ukotvení základních lidských práv, jakožto součást ústavního základu je záležitostí veskrze moderní. Současní právní teoretikové rozdělují vývoj základních lidských práv do 3, někdy

⁶ BARTOŇ, Michal, HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 2.

⁷ KOLMAN, Petr. Právo na informace. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. str. 19

4 generací,⁸ v závislosti na tom, v jakém časovém rozmezí byla tato práva zahrnována do ústavního pořádku evropských zemí. Právo na informace se jako právo politické řadí do první generace,⁹ jedná se totiž o právo, které je naprosto esenciální pro fungování demokratického státu.

V evropském kontinentálním právu je správné za milník v ústavním právu spatřovat Velkou Francouzskou revoluci a tehdejší základní listinu práv a svobod, tedy Deklarace práv člověka a občana. Tato deklarace zahrnuje i politická práva, včetně práva na svobodu projevu, jež je integrální součástí práva na informace¹⁰. Právě v tomto momentě můžeme spatřovat zrod práva na informace ve svém formálním pojetí, neboť povinnost orgánů veřejné moci poskytovat svým adresátům informace již nebyla morální, potažmo náboženskou povinností, nýbrž se stala povinností právní, tedy i formálně vymahatelnou.

Je nutno poznamenat že tento posun směrem k větší transparentnosti nebyl jednoduše lineární přímkou. V rámci historického vývoje evropských států velmi často docházelo k rozšiřování a zužování průhlednosti veřejné správy, k jakémusi oscilování mezi větší publicitou a šířkou lidských práv obecně, a naopak větší mírou státní ingerence a menším rozsahem práv, zejména potom práv politických, včetně práva na informace. V českém právním prostoru tak například byla politická práva silně omezována v období tzv. Bachovského absolutismu v letech 1851-1859, aby byla posléze tato práva, včetně práva na informace ukotvena v tzv. Prosincové ústavě z roku 1867.¹¹

Právo na informace (respektive svobodu projevu) bylo zakotveno v dějinách samostatného českého, potažmo československého, státu již v § 117 Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920.¹² V podobném znění pak bylo toto právo přeneseno do ústav z roku 1948,¹³ a 1960¹⁴ byť o skutečném naplnění tohoto práva

⁸ Viz ŠERÁ, Hana. Historické kořeny a východiska zakotvení lidských práv v systému práva. Právní rozhledy, 2020, č. 6, s. 207-212

⁹ Popřípadě do generace druhé, přikloníme-li se k rozdělení fundamentálních občanských práv do první a práv politických do druhé generace.

¹⁰ Čl. 11 Deklarace práv člověka a občana

¹¹ Srov. čl. 13 Státního základního zákona, o všeobecných právech státních občanů pro království a země zastoupené v Říšské radě. Zákon byl navázán na „zákon, kterým se mění základní zákon o říšském zastoupení“ z 26. února 1861 a další doprovodné právní předpisy. Souhrnně je tento soubor zákonů z 21. prosince 1867 nazýván „Prosincová ústava.“

¹² Zákon č. 121/1920 Sb.

¹³ § 18 zákona č. 150/1948 Sb.

¹⁴ § 28 zákona č. 100/1960 Sb., zákon zde ovšem již hovoří v socialistickém duchu o „právech pracujících.“

Lze těžko hovořit. Jednalo se spíše o určitou expozici, pomocí které se snažil tehdejší komunistický režim udržet určitý dojem ústavnosti a fungování právního státu obecně. Tehdejší situaci taktéž nepomáhala nedostatečná právní úprava ve vztahu ke správním činnostem správních orgánů, neboť tehdejší správní řád¹⁵ obsahoval prakticky pouze ustanovení o správním řízení, nikoliv o dalších správních činnostech. Určitá zákonná úprava poskytování informací v tomto období však existovala. Za prvé účastníkům správního řízení náleželo právo nahlížení do správního spisu,¹⁶ za druhé lze za určitý krok směrem k většímu kontaktu mezi veřejností a orgány veřejné moci vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Tato vyhláška upravovala určitou formu stížnosti a jiné podněty směřujících ke státním orgánům, které byly povinny se jí zabývat, čímž měla být umožněna kontrola veřejné správy ze strany adresátů.

Vzhledem k nízkému dodržování vlastních ústavních zákonů a nízké úrovni naplňování politických práv obecně však lze důvodně pochybovat o efektu této úpravy ve vztahu k přístupu k informacím. V celé historii českého práva navíc až do roku 1999 chyběl obecný zákon upravující postup poskytování informací veřejnosti, proto i v obdobích, kdy bylo toto právo skutečně zaručeno, mohlo být obtížné se jej domoci.

1.3. Současná právní úprava práva na informace

Po pádu komunistického režimu v Československu došlo k uvolnění nejrestriktivnějších opatření. Základní lidská práva se tak postupně stávala vymahatelnými. Právo na informace však trpělo zásadním problémem, a to jednak tím, že tehdejší orgány výkonné moci nebyly zvyklé informace v širší míře aktivně poskytovat a za druhé absencí zákonné úpravy tohoto institutu. Ve výsledku tedy neexistoval pevně daný postup, skrz který by mohla veřejnost informace od těchto orgánů získávat.

Výše zmíněná skutečnost však neznamenal právní, ba dokonce faktickou nemožnost se práva na informace aktivně domáhat. Právo na informace bylo velmi brzy ve své užší podobě ukotveno v čl. 17 Listiny základních práv a svobod, přijaté aktem Federálního shromáždění 9. ledna 1991. Tento dokument byl po rozdělení

¹⁵ Zákon č. 71/1967 Sb.

¹⁶ §23 zákona č. 71/1967 Sb.

Československa adoptován jak Slovenskou, tak Českou republikou a je jedním ze základních pilířů ústavního pořádku těchto zemí dodnes.

Čl 17 Listiny poprvé výslovně zmiňuje aktivní složku práva na informace v podobě práva každého aktivně se domáhat sdělení informace od povinného subjektu, jež je orgánem veřejné moci, popřípadě je jinak jeho činnost veřejného charakteru a je tomuto právu podřízena. Je dobré zmínit, že předchozí právní úpravu tuto aktivní složku práva na informace obsahovala implicitně, i přesto si dovoluji tvrdit, že se jedná o významný milník, od kterého právní úprava začíná klást větší důraz na transparentnost činností orgánů veřejné moci.

Právo na informace je právem ústavně garantovaným, přičemž je do značné míry přímo aplikovatelné, tudíž absence obecné zákonné úpravy institutu neznamena faktickou nemožnost se tohoto práva domáhat.¹⁷ Navzdory tomu však neexistence komplexního postupu při získávání informací velmi komplikovala tehdejší situaci. Nejen že nebylo zřejmé, jakým způsobem měly veřejnoprávní subjekty informace poskytovat, ale dokonce nebylo jasné ani jaké typy informací jsou povinny takto poskytnout, ba dokonce jaké subjekty jsou k tomu vůbec povinné. Tato bezútešná situace tedy vedla, mimo jiné i v zájmu připojení ČR k EU a vzhledem k jejich mezinárodním závazkům, k vypracování dvou obecných zákonů. Jednalo se o obecný zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, a zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, který představoval obecnou právní úpravu pro poskytování informací na základě čl. 35 odst. 2 Listiny, tedy konkrétně v případě, že poskytované informace se týkají životního prostředí.¹⁸

Zákon o svobodném přístupu k informacím je správné považovat za obecný zákon, který upravuje procesní postup poskytování informací, okruh subjektů povinných tyto informace poskytovat a podmínky, za kterých jsou informace poskytovány.¹⁹ Při jakémkoliv výkladu práva na informace je ovšem nutné brát v potaz také evropskou právní úpravu tohoto institutu, kterou představuje

¹⁷ KOLMAN, Petr. Právo na informace. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. str. 21

¹⁸ O zákonu č. 123/1998 Sb. dále pojednává tato práce v podkapitole 1.3.3. Vztah informačního zákona a zákona o právu na informace o životním prostředí

¹⁹ Povaha SvInf jako obecného zákona vychází již přímo z důvodové zprávy č. 106/1999, která jej za obecný zákon výslovně označuje. Viz sněmovní tisk 16 Návrh zákona o svobodném přístupu k informacím Poslanecká sněmovna, 3. období, 1998–2002

především Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru - tzv. směrnice PSI.

1.3.1. Vztah Informačního zákona a Správního řádu

V první řadě je dobré zmínit, že zákon č. 500/2004 Sb. správní řád je základním právním předpisem pro úpravu správních činností. Správní řád sám upravuje svůj vztah vůči jiným právním předpisům, kdy v § 1 odst. 2 stanovuje, že má být aplikován tam, kde jiný zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Jedná se o určité zpřísnění právní zásady *lex specialis derogat generali*, neboť nestačí pouhé ustanovení ve speciálním zákoně vylučující aplikaci správního řádu, nýbrž speciální zákon musí stanovit konkrétní náhradu za obecný postup, který by se v dané situaci jinak prováděl podle správního řádu. Tato konstrukce je navíc dále rozšířena § 177 odst. 1 SpŘ, ve které zákonodárce dokonce vylučuje užití speciálního zákona i v případě, kdy sám zvláštní zákon obsahuje ustanovení, které má zamezit aplikaci SpŘ v situaci, kdy sám neobsahuje právní zásady uvedené v § 2 až 8 SpŘ.²⁰

SvInf svůj vztah vůči správnímu řádu však také upravuje, a to zcela konkrétně. V § 20 odst. 4 nejprve stanoví taxativní výčet ustanovení SpŘ, která jsou pro zákon aplikovatelná a posléze negativně stanovuje, že ostatní ustanovení SpŘ se na zákon nevztahují. Sám informační zákon se tak „pasuje“ do pozice jakéhosi suverénního zákona, který nejen že je obecnou úpravou pro oblast poskytování informací, ale který je zároveň i zcela nezávislý na SpŘ, ze kterého si pouze propůjčil poměrně určitou výseč ustanovení. Ačkoliv informační zákon výslovně stanoví, že jednou z výsečí SpŘ aplikovatelnou při postupu podle tohoto zákona jsou i právní zásady obsažené v § 2 až 8 SpŘ, čímž přímo respektuje § 177 odst. 1 SpŘ, pravidla obsažená v § 1 odst. 2 SpŘ de facto vylučuje.

²⁰ Tato konstrukce se může jevit na první pohled jako sporná, jak může obecný zákon vyloučit schopnost zvláštního zákona vymezit se proti aplikování normy obecné? Většina autorů, například JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 953. se shoduje na tom, že tato právní konstrukce byla přímým úmyslem zákonodárce. Většina právních zásad upravených v §2 až 8 SpŘ je totiž ve větší či menší míře upravena již v ústavním pořádku ČR, tudíž na jejich aplikaci je nutno trvat, navzdory právnímu principu *lex specialis derogat generali*, na jejich uplatnění, viz též JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 953.

Tento vzájemný vztah je v praxi velmi problematický. SvInf sice obsahuje velmi přesnou úpravu některých právních institutů, kterou lze považovat za dostatečnou,²¹ jiné instituty však obsahují postup, který je buď nedostatečný, nebo se jejich úpravou SvInf vůbec nezabývá.²² Úmyslem zákonodárce bylo patrně učinit proces poskytování informací méně formalistickým oproti postupům podle SpŘ, což mělo vést k snadnějšímu přístupu adresátů k informacím a větší přehlednosti tohoto řízení a tudíž i příznivější naplnění podstaty práva na informace, výsledný efekt je však opačného charakteru. Vzhledem k velmi strohému výčtu ustanovení SpŘ, aplikovatelných na postup podle informačního zákona tak spíše dochází k tomu, že není jisté, podle jakých pravidel má povinný subjekt jednat. Poměrně častým řešením tohoto problému bývá buď užití norem SpŘ per analogiam, či skrze odkazování na již zmíněné zásady správní činnosti.²³

V první řadě je z hlediska právní teorie poněkud problematickou situace, kdy dochází k užívání ustanovení obecného zákona per analogiam, navzdory tomu, že speciální zákon jeho užití výslovně zakázal. Za druhé je nutno podotknout, že absence výslovného zákonného zmocnění povinných subjektů k užití ustanovení SpŘ poskytuje velký prostor správnímu uvážení povinných subjektů, ve vztahu k tomu, jaká ustanovení SpŘ se rozhodne aplikovat a ušetrjuje tak významnou ránu do zásady právní jistoty, která musí být vyplňována judikaturou a činností odborné veřejnosti.

Navzdory výše zmíněným pochybnostem je však dobré dát za pravdu názoru, že aplikace vhodných ustanovení SpŘ per analogiam, či s odvoláním na zásady správní činnosti se jeví v současnosti jako nejlepší řešení tohoto problému. V první řadě správní uvážení, které normy SpŘ povinný subjekt užije, pořád vyvolává zdaleka menší míru nejistoty, než úplná absence jakékoliv právní úpravy, o kterou by se při poskytování povinný subjekt mohl opřít. Za druhé je nutno podotknout, že právní zásady správní činnosti, obsažené v §2 až 8 SpŘ a patrně i jiné právní zásady, podle nichž se musí povinné subjekty při své činnosti

²¹ Například počítání lhůt či doručování účastníkům řízení

²² Jako příklad lze zmínit nedostatek pravidel pro procesní úkony v rámci vyřizování stížnosti podle § 16a SvInf

²³ Viz FUREK, Adam. § 20 [Užití SpŘ]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1101.

řídít²⁴ budou nutně aplikovatelné i při postupu per analogiam, tudíž meze správního uvážení budou muset být nepochybně korigovány s těmito principy. V neposlední řadě je potom patrné, že aplikace SpŘ per analogiam spolu s ostatními postupy podle Informačního zákona podléhá správnímu a posléze i soudnímu přezkumu, které mají nepopíratelný harmonizující účinek, vedoucí k čím dál tím větší úrovni unifikace v těchto postupech a tím i větší míře právní jistoty.

Osobně se přikláním k názoru, že v zájmu vyřešení tohoto právního problému by bylo žádoucí přiklonit se k novelizaci SvInf s širším vymezením subsidiární aplikace SpŘ při postupech podle tohoto zákona. Na místě by patrně byla komplexní analýza jednotlivých ustanovení SpŘ a jejich aplikovatelnost na procesní postupy podle SvInf, jejíž cílem by bylo jasné vymezení použitelnosti jednotlivých institutů správního řádu, a to buď jejich „transpozicí“ do vlastního znění SvInf, či jejich včleněním do § 20 odst. 4 téhož zákona. Validní otázkou je samozřejmě zda by takový zásah po víc jak dvaceti letech, spíše dílčích novelizací tohoto vymezení nenarušil již zažitou správní praxi, která díky vývoji postupů povinných subjektů a judikatury správních soudů vedla k postupnému dotvoření postupů podle tohoto zákona, tam kde zákon sám nepodává dostatečné instrukce ke svému vlastnímu naplňování. Myslím si, že nikoliv. Zákonodárci nic nebrání, aby do takové novelizace zahrnul dosavadní poznatky správních orgánů a relevantní judikaturu a zachoval tak určité, již dosažené právní jistoty, a zároveň jasně vymezil a unifikoval relativně rozklíženou praxi využívanou povinnými subjekty při poskytování informací.

1.3.2. Vztah Informačního zákona ke speciálním zákonům

Ačkoliv je základní právní rámec pro poskytování informací upraven informačním zákonem, existují odlišná odvětví veřejné správy, popřípadě typy subjektů povinných poskytovat informace, které vyžadují odlišnou úpravu vzhledem ke své povaze. Základní vodítko pro posouzení úlohy Informačního zákona a jeho vzájemného vztahu vůči zákonům speciálním nám dává zákon sám, když v § 1 odst. 3 stanoví následovně:

²⁴ Například principy dobré správy vypracované na konferenci svolané tehdejším ombudsmanem ČR Karlem Motejlem (tzv. Ombudsmanské desatero principů dobré správy)

„Zákon se nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování“

Zejména pak zákon zdůrazňuje, že speciální zákon musí obsahovat vyřízení žádosti včetně jeho procesních náležitostí, tedy lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Informační zákon tak zaujímá podobnou úlohu při poskytování informací, jakou má správní řád vůči speciálním zákonům upravujícím výkon veřejné správy, kdy zdůrazňuje, že speciální zákony musí obsahovat určitá esenciální ustanovení, jinak automaticky dochází k subsidiární aplikaci informačního zákona, jako obecné úpravy a zahlazení těchto slepých míst. Tento postup zákonodárce patrně zvolil za účelem dosažení co možná nejvyššího standardu poskytování informací a zároveň směrem k harmonizaci postupů při něm uplatňovaných.

Samotná skutečnost, že § 1 odst. 3 informačního zákona bude aplikovatelný na konkrétní ustanovení speciálního zákona však samozřejmě neznamena, že je možné automaticky vyloučit informační zákon jako celek. Naopak je třeba důkladně zhodnotit právní skutečnosti rozhodné pro konkrétní případ poskytování informace a aplikovat na něj rozhodná ustanovení. Typickým příkladem je v tomto ohledu podávání žádostí o informace podle informačního zákona, které se ovšem týkají informací, ke kterým má žadatel přístup podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

NSS v této problematice dospěl k závěru, že zákon o obcích rozšiřuje okruh informací, na které má žadatel nárok, pokud se domáhá informací podle informačního zákona, tudíž žádost bude vyřízena podle SvInf, s jinými podmínkami pro poskytnutí informací.²⁵ Povinný subjekt tak musí na jednu stranu důkladně zvážit, jaká ustanovení speciálního zákona použije, a naopak by měl vyloučit neaplikovatelné části SvInf, které jsou s těmito ustanoveními v rozporu, byť jen implicitně.²⁶ Jedná se o velmi zajímavou formulaci, neboť zvláštní zákon tak může

²⁵ Rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007 čj. 6 As 79/2006-58 č. 1342/2007 Sb. NSS. Konkrétně se jednalo o žádost o informace o vydání kopie zápisů ze zasedání zastupitelstva, kterého se má občan obce právo účastnit podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

²⁶ V případě poskytování informací o činnosti orgánů obce žadatelům, kteří jsou zároveň občany obce tak například neuplatní všechny důvody pro neposkytování informací ve smyslu ustanovení § 11 SvInf.

svěřit širší přístup k informacím do rukou určitých „privilegovaných žadatelů“ oproti obecnému okruhu žadatelů, na které se ustanovení zvláštního zákona nevztahují. Specifická je v tomto ohledu také situace, kdy se na informace obsažené v žádosti podle informačního zákona vztahují ustanovení jiného zákona, který poskytnutí těchto informací naopak omezuje. NSS se nejprve k této problematice stavěl poměrně skepticky a rozšíření zákonných omezení nad rámec SvInf odmítal.²⁷ Postupně však soudní praxe dospěla k názoru, že zvláštní zákony mohou rozšířit omezení informací poskytovaných v režimu SvInf, respektive je zpravidla konkretizují.²⁸

Ústavní soud se k otázce úplného vyloučení SvInf vyjádřil tak, že za zvláštní právní předpisy,²⁹ které zcela vylučují aplikaci informačního zákona, je možno považovat právní předpisy, které obsahují pravidla pro poskytování informací tak úplná, že současné uplatnění obecné úpravy podle informačního zákona by vedle nich nemohlo obstát.³⁰ Protože informační zákon představuje obecnou úpravu procesu poskytování informací, těžko si představit, že by existovalo mnoho zákonů, které by vyloučily jeho aplikaci v plném rozsahu.

Takovým zákonem patrně bude zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, který byl koncipován jako obecný zákon, sloužící k naplnění práva na informace o životním prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny, či zákon č. 256/2013 Sb. katastrální zákon. Judikaturou bylo dovozeno, že za komplexní úpravu poskytnutí lze také označit situace, kdy žadatel usiluje o kopii celého správního spisu a takovou situaci je nutné vyřídit podle pravidel nahlížení do spisu podle § 38 SpŘ.³¹

Navzdory vymezení aplikovatelnosti informačního zákona v § 1 odst. 3 nebude mít však tento zákon vždy postavení obecné právní normy, která bude aplikována subsidiárně, tam kde jiný zákon neupravuje předmětný postup, nýbrž

²⁷ Jedná se o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2007 čj. 5 Ca 126/2006-28, který byl uveden ve sbírce NSS uvedeno pod číslem 1300/2007 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud se přiklonil k závěrům Městského soudu v Praze, který odmítl doslovnou aplikaci § 133 zákona č. 50/1976 Sb. (tehdejšího stavebního zákona), která podmiňovala poskytnutí informací o územně plánovací dokumentaci souhlasem vlastníka dokumentace. Soud dospěl k závěru, že se na takové omezení musí uplatnit obecné důvody pro odepření poskytnutí informace podle SvInf.

²⁸ Například Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 3208/16 stanovil základní pravidla pro poskytování informací, jež podléhají ochraně autorským právem.

²⁹ Možné vztáhnout i na jednotlivá ustanovení

³⁰ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02,

³¹ Rozsudek NSS č.j. 2 As 38/2007–78

bude někdy nutné tento zákon, respektive některé jeho části, použít jako právní normu speciální. NSS se této problematice věnoval v rozsudku ze dne 15. 10. 2010 čj. 2 Ans 7/2010-175,³² ve kterém posuzoval přípustnost podaného odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informací ze strany obchodní společnosti ČEZ, a. s. Tato společnost měla jednak povinnost poskytovat určité informace o zajištění jaderné bezpečnosti podle §17 odst. 1 písm. k) zákona č. 17/1997 Sb, (starého atomového zákona), za druhé po ní žadatel požadoval poskytnutí informací, vztahujících se k její působnosti, jakožto povinného subjektu v podobě veřejné instituce na základě § 2 odst. 1 informačního zákona. Povinnost poskytovat informace o zajištění jaderné bezpečnosti se vztahovala na všechny subjekty, které nabyly oprávnění k mírovému využívání jaderné energie podle § 9 odst. 1 starého atomového zákona. Otázka konkrétního řízení pak spočívala v tom, zda-li je možné uplatnit procesní postupy podle SvInf na poskytování informací podle atomového zákona, neboť subjekty povinné poskytovat informace podle atomového zákona nejsou vždy subjekty, na které se vztahuje informační zákon, tudíž režim, skrz který poskytují informace, nedosahuje takové míry formalizovaného postupu jako poskytování informací podle informačního zákona.³³ NSS dospěl k závěru, že vzájemné propojení atomového zákona a informačního zákona je natolik komplexní, že některá ustanovení informačního zákona budou mít vůči atomovému zákonu postavení speciálního právního předpisu, a naopak v jiných případech bude tento vztah přesně opačný.

NSS k této problematice ve zmíněném rozhodnutí vytvořil systematiku řešení, v rámci které je nutné si položit 4 klíčové otázky: Kdo je subjektem povinným poskytovat informace (tedy jaké zákony se na něj vztahují)? Které konkrétní informace má poskytovat? Jaké informace naopak nemá poskytovat? Podle jaké právní úpravy je má poskytovat? Na základě této systematiky dospěl k závěru, že pokud držitel informací splňuje parametry povinného subjektu podle informačního zákona, potom má poskytovat informace podle procesních ustanovení tohoto zákona a poskytnout tak žadatelům „komfort

³² Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2010 čj. 2 Ans 7/2010-175

³³ V tomto případě se společnost ČEZ snažila odvrátit možnost podat odvolání proti svému rozhodnutí, s tvrzením, že při poskytování informací podle starého atomového zákona není v postavení povinného subjektu podle § 2 odst. 1 SvInf, tudíž proti jeho rozhodnutí nelze ani využít prostředků procesní obrany podle SvInf.

zaručený zákonem č. 106/1999 Sb. „³⁴ Takovému postupu by mohlo snad „zabránit“ pouze vyloučení určitých částí informačního zákona skrze speciální zákon, který by stanovil jiný postup při poskytování informací.³⁵

Zásadním pro posouzení konkrétní žádosti o informace je rozsudek NSS ze dne 29.8. 2011 čj. 8 As 57/2011-77, ve kterém tento soud dovedl, že konkrétní žádost je nutné posuzovat podle jejího obsahu, nikoliv podle označení zákonů, podle kterých se žadatel informací domáhá. Na jednu stranu je tedy na každém žadateli o informace, aby svoji žádost konstruoval tak, aby byl povinný subjekt schopen rozpoznat jakých informací se domáhá a aby bylo dostatečně zjevné, podle jakého zákona. Na druhou stranu je to právě povinný subjekt, který má posoudit žádost z právního hlediska a správně zvolit, podle jaké právní normy žádost posoudí a na základě své analýzy potom aplikovat správný procesní postup při vyřizování této žádosti, zejména s ohledem na to, jaká ustanovení kterého zákona použije, popřípadě která vyloučí. Vždy by ovšem měl postupovat tak, že na proces poskytování informací aplikuje SvInf, není-li zcela vyloučen, neboť je to právě tento zákon, který dává žadatelům o informace jistoty v podobě zákonem předepsaného způsobu poskytování informací a příslušné prostředky procesní obrany.

Osobně se přikláním k názoru, že činnost orgánů veřejné správy by měla směřovat k co možná největší unifikovanosti a nevytvářet nadbytečné výjimky z běžného postupu, není-li pro to dán podstatný právní, či praktický důvod. Při poskytování informací ve smyslu čl. 17 Listiny by tomu nemělo být jinak, proto považuji za vhodné, aby se odchylky ve speciálních zákonech týkaly spíše hmotného práva (například konkretizace informací, jež jsou orgány povinny ve své působnosti poskytovat),³⁶ nikoliv procesních postupů při jejich poskytování. Z hlediska zásady efektivnosti a rovněž za účelem dodržení principu právní jistoty

³⁴ Viz bod 41 předmětného rozhodnutí.

³⁵ Například pokud by žádost byla vypořádána v režimu zákona o právu na informace o životním prostředí.

³⁶ Soudy se velmi často zabývaly například §17 odst. 1 písm. k) zákona č. 17/1997 Sb. (starý atomový zákon), který ukládal držitelům oprávnění k mírovému využívání jaderné energie povinnost podávat informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany. Ačkoliv se jedná o starý atomový zákon, tato povinnost je prakticky beze změny obsažena v platném atomovém zákonu, tedy zákonu č. 263/2016 Sb.

by tak případné odchylky měly být v co možná největším souladu s obecnou úpravou.³⁷

1.3.3. Vztah informačního zákona a zákona o právu na informace o životním prostředí

Právo na informace o životním prostředí zaujímá jakousi zvláštní pozici oproti jiným typům informací. Toto právo je ukotveno jako 1. pilíř Aarhuské smlouvy³⁸ uzavřené 25. června 1998 v dánském Aarhusu, jakožto výsledek konferencí ministrů životního prostředí evropských států.³⁹ Právní řád České republiky však právo na informace o životním prostředí obsahoval jako zvláštní právo oddělené od obecného práva na informace již předtím. Právo na informace o životním prostředí je dodnes obsaženo v hlavě IV. Listiny základních práv a svobod pod čl. 35 odst. 2. Poměrně zajímavé je, že Listina systematicky řadí právo na informace o životním prostředí do sekce práv hospodářských, sociálních a kulturních, čímž se patrně odlišuje od obecného práva na informace, které Listina pojímá jako právo politické.

Předpokládané důvody, ze kterých se žadatelé budou domáhat informací o životním prostředí a informací jiného typu tedy budou odlišné, přičemž i povaha těchto informací je často velmi specifická, proto je vhodné na jejich vydávání klást odlišné požadavky než na vydávání informací obecně.⁴⁰ Přesto lze mít o jejich striktním dělení určité pochybnosti. Podobně jako obecné právo na informace nemusí vždy sloužit k politickým účelům, ani informace o životním prostředí nebudou vždy mít pro žadatele kulturní či sociální význam. Mnohdy tyto informace

³⁷ O větší harmonizaci správních zákonů usilovala v tomto smyslu vláda v letech 2009 až 2012, kdy se zavázala ve svých usneseních č. 1397/2009 a 450/2009 k provedení legislativních změn, které měly „odstranit nedůvodné odchylky procesních postupů od správního řádu.“ Později byl sestaven návrh novely informačního zákona, na základě analýzy ministerstva vnitra, který mimo jiné předpokládal i zrušení paralelního zákona o právu na informace o životním prostředí. Celý dokument i s analýzou je dostupný z:

<https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Duvodova-zprava-k-navrhu-novely-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim.pdf>

³⁸ V anglické verzi je smlouva dostupná z: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

³⁹ Zajímavostí je, že první konferenci v rámci tohoto cyklu byla konference hostovaná v ČR tehdejším ministrem životního prostředí Josefem Vavrouškem za účasti presidenta Václava Havla, který historicky působil jako významná osobnost v rámci boje za příznivé životní prostředí.

⁴⁰ Typicky jsou u informací o životním prostředí kladeny požadavky na vyšší míru informování veřejnosti, než u informací obecně, neboť ke komplexnímu posouzení stavu životního prostředí je nezbytné získat informace detailní, viz HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021., marg. č. 170.

mohou mít pro žadatele o informace spíše ekonomickou povahu, například týkají-li se informace, kterých se domáhají jejich podnikatelské činnosti, naopak lze dokonce polemizovat o tom, zda právo na informace o životním prostředí nemá někdy povahu práva politického podobně jako obecné právo na informace. Státní politika ochrany životního prostředí má nepochybně charakter politického rozhodování, které z velké části pramení v hodnotovém ukotvení orgánů veřejné moci, jejichž personální obsazení je výsledkem demokratických voleb.

Navzdory pochybnostem má však rozlišení informací podle jejich typu bezpochyby logický základ a ani já jako autor této práce proti stanovení odlišného režimu v rovině hmotněprávní nemám větší výhrady. Jako problematické však spatřuji procesní ukotvení tohoto práva. Jak již bylo zmíněno výše, právo na informace o životním prostředí je realizováno skrze separátní zákon zcela nezávislý na informačním zákonu. Tato konstrukce má sice smysl z hlediska vymezení podmínek pro poskytování informací, ale může působit určité obtíže při procesu jejich poskytování. Pakliže existují dva paralelní zákony o poskytování informací, které oba dosahují vysoké úrovně obecné aplikovatelnosti, zpravidla může docházet k problémům při zvolení podle jakého zákona se má žadatel o informace těchto informací domáhat a na druhé straně u povinného subjektu může docházet k potížím při vypořádávání žádosti. Některé problémy plynoucí z platné právní úpravy byly již zmírněny judikaturou správních soudů.

V první řadě dospěl NSS k závěru, že jakoukoliv žádost o informace je nutné posuzovat podle jejího obsahu, ze kterého má být patrné, jaké informace žadatel požaduje, po jakém subjektu apd., přičemž není rozhodující, aby zmínil konkrétní zákon, ba dokonce jeho příslušná ustanovení, neboť takový postup by byl příliš formalistický.⁴¹ Dále pak správní soudy dodávají, že nelze přičítat žadateli k tíži nesprávně zvolený zákon, pokud tedy žadatel odešle žádost o informace podle zákona o právu na informace o životním prostředí i přesto, že informace, kterých se domáhá tuto povahu nemají, měl by povinný subjekt aplikovat správný právní předpis a informace i přesto poskytnout, nebrání-li mu v tom některé důvody pro nevyhovění žádosti.⁴² V případě kdy se žádost týká obou zákonů zároveň pak dokonce vyřídí jednotlivé části žádosti podle příslušného zákona.⁴³ Soudní

⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2011 čj. 8 As 57/2011-77

⁴² Rozsudek Městského soudu v Praze čj. 9 Ca 270/2004-39 ze dne 27. 4. 2007

⁴³ Rozsudek NSS, čj. 5 As 231/2018-77 ze dne 20. 01. 2020

judikatura tak poměrně logicky v duchu právních předpisů upravujících poskytování informací ustupuje formalistickému výkonu veřejné správy a přenáší povinnost zvolit správné zákonné ustanovení na povinné subjekty. Toto pojetí je podle mého názoru naprosto správné a dobře reflektuje zásady informačního práva. Přesto jsem toho názoru, že správní judikatura není s to kompletně pokrýt problematická místa poskytování informací o životním prostředí podle zvláštního zákona. Problém tkví za prvé v odlišné genezi obou zákonů, za druhé v otázce účelnosti samotné existence separátního zákona o poskytování informací o životním prostředí jako takového.

K prvnímu bodu je dobré říci, že informační zákon a zákon o právu na informace o životním prostředí sice v době, kdy vešly v platnost, dosahovaly vysoké míry harmonizace, vzhledem k četným novelizacím dospěly oba tyto právní předpisy do fáze, kdy i některé základní instituty jsou upraveny diametrálně odlišně,⁴⁴ což působí značné obtíže jak pro žadatele, tak pro povinné subjekty. K bodu 2 si dovoluji poznamenat, že je otázkou zda je samostatná úprava procesu poskytování informací o životním prostředí vůbec účelná? Výše jsem poznamenal, že existují důvody pro jiné hmotněprávní podmínky poskytování informací o životním prostředí, jakožto speciální výseče informací, platí však to samé i o procesním postupu při jejich poskytování? Podle mého názoru odlišná podstata informací neznamena, že je zde důvod pro jiný proces jejich poskytování, zejména, jsou-li tyto informace poskytovány ve stejném formátu (myšleno technicky – písemně, či elektronicky, skrze e-mail apd.) a nic tudíž nebrání unifikaci těchto procesů. Zákonodárce by mohl tuto situaci vyřešit buď tak, že by zrušil odlišný procesní režim a podřadil by procesní ustanovení o poskytování informací o životním prostředí pod SvInf, nebo tím, že by provedl důkladnou analýzu obou zákonů a posléze by sjednotil procesní instituty tam obsažené.⁴⁵ Je však třeba podotknout, že jakákoliv unifikace právní úpravy v tomto směru by se neobešla bez

⁴⁴ Velmi dobrým příkladem je v tomto smyslu fikce vydání rozhodnutí o neposkytnutí informací podle § 9 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí. Tuto fikci původně obsahoval i SvInf, leč později byla fikce z této úpravy vypuštěna, kvůli procesním problémům, zejména z hlediska počítání lhůt k podání odvolání apd. Při poskytování informací o životním prostředí byl tento institut však zachován.

⁴⁵ Zejména lhůty a prostředky procesní obrany, mohl by například zrušit fikci rozhodnutí v zákoně o právu na informace o životním prostředí a nahradit jej institutem stížnosti ve smyslu § 16a SvInf.

důkladného zvážení možných dopadů této legislativní změny na výše zmíněná práva.⁴⁶

1.4. Právní zásady při poskytování informací

Při poskytování informací musí povinné subjekty postupovat v souladu s určitými právními zásadami, které jsou pro toto právo inherentní. Některé právní zásady lze vztáhnout ke správním činnostem povinných subjektů obecně, jiné jsou specifické právě pro právo na informace. Informační zákon sám neobsahuje ani demonstrativní výčet těchto zásad, vyjma připuštění obecných zásad správních činností obsažených v § 2 až 8 SpŘ. Přestože je málo formální zákonná úprava poskytování informací nepochybně dobrou myšlenkou, je nutné činnost povinných subjektů určitým způsobem korigovat, neboť jim nemůže být ponechána úplná volnost v tom, jak si budou při poskytování informací počínat, a to zejména s ohledem na skutečnost, že mnohé povinné subjekty nejsou součástí veřejné správy v organizačním pojetí, tudíž ani ustálené postupy jejich činnosti nemusí vždy odpovídat standardům správní činnosti ve formálním smyslu. Právě tomto ohledu zaujímají právní zásady klíčové místo, neboť představují určitou pomyslnou příručku, kterou by měl každý povinný subjekt při své činnosti užívat.

Navzdory absenci jakéhokoliv výčtu těchto zásad si dovoluji je rozdělit do 4 základních skupin: Obecné právní zásady vyplývající z ústavního pořádku ČR, zásady správních činností obsažené v § 2 až 8 SpŘ, zásady dobré správy a v neposlední řadě je možné vymezit určité zásady inherentní pro oblast poskytování informací. Cílem této práce není podrobný popis prvních 3 skupin, přesto je nutné je ve vztahu k informačnímu právu uvést.

Význam právních zásad v oblasti poskytování informací lze velmi dobře demonstrovat na uplatňování zásady dobré správy. Tato zásada je poměrně problematická, jedná se totiž o určité principy, kterými by se každý orgán veřejné správy (při poskytování informací povinný subjekt) měl řídit, aby zaručil co možná nejvyšší míru profesionality své činnosti a zároveň šetřil práv adresátů veřejné

⁴⁶ K podobným závěrům dospěl také Karel Černín, který ve vztahu k vládou tehdy připravovanému zrušení zákona o životním prostředí poznamenal, že může jít o krok k jednoduššímu přístupu k informacím, ovšem zásadní podmínkou by muselo být zachování standardu poskytovaných informací o životním prostředí, ke kterým má mít žadatel přístup s menšími omezeními, než je tomu v případě „obecných“ informací. Srov. ČERNÍN, Karel. Informace o životním prostředí: Opona se zavírá? [online]. [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/informace-o-zivotnim-prostredi-opona-se-zavira.aspx>

správy, a to navzdory tomu, že tyto principy nemusí mít přímou oporu v zákoně.⁴⁷ O zákonném vymezení zásad dobré správy lze polemizovat. Vzhledem ke své důležitosti pro správné fungování veřejné správy jsou tyto zásady promítnuty napříč právním řádem, většina z nich již dosáhla alespoň rámcové zákonné ukotvení v podobě zásad správního řízení podle SpŘ, se kterými se výrazně prolíná.⁴⁸ Důležité pro vymezení zásad dobré správy je však to, že se jedná o zásady, kterých je možné se domáhat i při absenci zákonného požadavku na jejich uplatnění. Ačkoliv jejich absence nemusí nutně vyvolat nezákonnost, jejich neuplatnění by často vyvolalo zásah do práv adresátů veřejné správy, a tudíž i nezanedbatelnou míru nespravedlnosti a ve svém důsledku i nižší důvěryhodnost a efektivitu veřejné správy jako takové. Na první pohled doplňkový charakter principů dobré správy tak může být klamný, neboť nedodržování těchto zásad může vést k takové míře vad při činnostech veřejné správy, že bude docházet k jejich následnému přezkumu a rušení. Skutečnost, že zásady dobré správy mohou v jednotlivých případech zaujímat klíčový charakter potvrzuje stále narůstající tendence NSS k využívání principů dobré správy při své právní argumentaci,⁴⁹ které zde dokonce často zaujmají pozici zásadního argumentu pro rozhodnutí v dané věci.⁵⁰ Ostatně i z výsledků již citované monografie Mgr. Karla Černína Ph.D. vyplývá, že je to konkrétně právo na informace, u kterého NSS poměrně často využívá při své argumentaci principů dobré správy.⁵¹ Obdobně i ostatní právní zásady aplikovatelné na proces poskytování informací mohou mít zásadní význam pro správnost tohoto postupu.

⁴⁷ Viz HRABCOVÁ, Dana, ed. Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci : Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. ISBN isbn80-210-4001-7. Zejména s. 11 a násl.

⁴⁸ Například § 8 odst. 2 SpŘ přímo zmiňuje dobrou správu jako celek, v § 4 odst. 1 SpŘ pak lze spatřovat přímou právní úpravu principu vstřícnosti a podobně.

⁴⁹ ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-300-8. str. 159-162.

⁵⁰ Tamtéž, str. 162-163, práce bere v potaz rozhodnutí NSS od svého vzniku do roku 2016, přičemž pozici klíčového argumentu tam kde byly principy dobré správy zmíněny tyto zásady zaujímaly v 17 % případů a pozici doplňkového charakteru potom v 29 % případů. Vzhledem k vzestupnému trendu užití těchto principů v rozsudcích NSS není nerozumné předpokládat, že tato procentuální hladina se od doby vzniku tohoto výzkumu ještě zvýšila.

⁵¹ ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-300-8. str. 168-171.

Za stěžejní v tomto ohledu považují nálezy Ústavního soudu III. ÚS 3339/20. V tomto nálezu se žadatel domáhal informací o všech trestných činech spáchaných v rozmezí posledních 5 let v rozsahu 8 základních parametrů každého trestného činu. Policejní prezidium se patrně snažilo povinnosti informace poskytnout vyhnout tak, že stanovilo náhradu nákladů za pořízení informací na necelých 26 milionů Kč, s odůvodněním, že informace, které je nutné odepřít, nelze z dokumentů vyřadit strojově, tudíž je nutné, aby veškeré informace přezkoumal jejich pracovník, a to navzdory tomu, že některé z těchto informací Policie ČR již v minulosti zveřejnila. ÚS v tomto ohledu vyjádřil názor, že cílem povinného subjektu není primárně hledat způsoby, jak žádosti nevyhovět. Naopak, povinný subjekt by měl jednat podle základních zásad správní činnosti a k žadateli se chovat zdvořile, komunikovat s ním, a využívat všech procesních prostředků, aby mu pomohl jeho žádost konkretizovat a tím i její obsah naplnit v co největší míře.⁵²

Vezmeme-li v potaz neformální povahu informačního práva, je zjevné, že bude pro toto právo uplatňování právních zásad ještě významnější. Důsledný postup, v souladu s právními zásadami, umožňuje povinným subjektům pružně reagovat na potřeby jednotlivých žadatelů a řešit konkrétní žádosti velmi flexibilním způsobem. V praxi tak například skutečnost, že poskytnutí určité části informací je problematické, neznamená, že by se povinný subjekt měl bez účasti žadatele, „trápit“ s poměrně složitým vyloučením některých informací z jejich poskytnutí, či dokonce contra legem hledat argumenty, jak se „vymanit“ z povinnosti informace poskytnout. Naopak, postup podle právních zásad, doplňujících poměrně holou kostru informačního zákona dává možnost povinnému subjektu spolupracovat s žadateli, vysvětlit jim, jaké informace je problematické poskytnout, popřípadě že určitý způsob poskytnutí činí povinnému subjektu obtíže a pomoci žadateli ke konkretizaci toho, o jaké informace usiluje a které naopak nepotřebuje, což by mělo vést ke snazšímu vyřízení jeho žádosti.⁵³

Pro účely této práce jsem sestavil seznam zásad inherentních pro informační právo. Jedná se o skupinu zásad, které mají prakticky nejmenší oporu v zákonných ustanoveních, přesto je možné je konkretizovat na základě analýzy jednotlivých ustanovení informačního zákona, dosavadní judikatury, důvodových zpráv k dílčím

⁵² Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3339/20, body 62-64

⁵³ Tamtéž zejména body 64 až 66.

novelám zákona apd.⁵⁴ Za právní zásady specifické pro informační právo považují následující zásady:

- zásada rovného přístupu k informacím – jedná se o projev obecné zásady rovnosti. Vychází přímo z čl. 17 Listiny. Povinné subjekty by neměly při poskytování informací zohledňovat osobu žadatele, neboť právo na informace náleží každému, nelze tedy zvýhodnit novináře před širší veřejností, jiný povinný subjekt v pozici žadatele před ostatními atd.⁵⁵
- Zásada přednosti poskytnutí informace – Povinné subjekty by měly postupovat tak, aby byly schopné žádostem o informace vyhovět v co největší možné míře a v případě, kdy je možné poskytnout informaci, byť jen částečně, je povinen povinný subjekt tak učinit. Tato zásada vychází přímo z § 12 SvInf.⁵⁶
- Zásada součinnosti se žadatelem – Povinný subjekt není vázán formalistickým postupem podle SpŘ a informační zákon mu zároveň dává určité zákonem vymezené prostředky ke spolupráci se žadatelem. Povinný subjekt by tedy měl postupovat tak, aby vyjasnil všechny nesrovnalosti v žádosti, „zhojil” možné překážky poskytnutí informace a směřoval k vyhovění žadateli. K tomuto účelu může z výše zmíněných důvodů využívat méně formální postupy, například e-mailovou komunikaci se žadatelem apod.⁵⁷
- Zásada obecného přístupu k informacím – v českém právním řádu není potřeba uvádět důvod, proč mají být informace poskytnuty, toto hledisko by ostatně ani nemělo být zohledněno při jejich poskytování, aktivní legitimaci k podání žádosti o informace má kdokoliv, včetně cizinců. Povinný subjekt by měl odmítnout poskytnout informace pouze ze zákonného důvodu, nikoliv z hlediska neodůvodnění žádosti.

⁵⁴ Pro vymezení této skupiny zásad jsem našel inspiraci v jejich členění podle JUDr. Petra Kolmana Ph.D. jeho dělení těchto zásad je dostupné v KOLMAN, Petr. Právo na informace. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. str. 54-55.

⁵⁵ Z této zásady existují výjimky, tam kde zvláštní zákon stanovuje nárok na informace určitému okruhu subjektů, typicky například informace o jednání orgánů územního samosprávného celku, viz podkapitola 1.3.2. Vztah informačního zákona a speciálních zákonů.

⁵⁶ Zásadním projevem této zásady je ovšem také náleží I. ÚS 3930/14, ve kterém ÚS zdůrazňuje, že procesní ustanovení je nutné vždy vykládat ve prospěch žadatele o informace, pokud zde není pádný důvod pro opačný postup.

⁵⁷ Viz již zmíněný náleží Ústavního soudu III. ÚS 3339/20

- Zásada přiměřenosti hrazených nákladů – V souladu s § 17 Informačního zákona a Směrnicí PSI nemůže poplatek za úhradu nákladů převyšovat prokazatelné náklady vynaložené na zajištění a poskytnutí informací.⁵⁸
- Zásada generální použitelnosti – Není klíčové, zda je povinný subjekt orgánem veřejné moci, či soukromoprávní osobou, povinnost poskytovat informace je stanovena přímo informačním zákonem.
- Zásada zákonného důvodu odepření informací – Jakékoliv odepření informace poskytnout má odpovídat konkrétnímu zákonnému důvodu, tato zásada vychází z čl. 17 odst. 5 Listiny.
- Apelační princip při soudním přezkumu rozhodnutí o odmítnutí žádosti – jedná se o naprostou výjimku z konceptu správního soudnictví v ČR, které je založené na kasačním principu. Správní soud totiž podle § 16 odst. 5 Informačního zákona v případě absence zákonných důvodů pro neposkytnutí informace rozhodnutí povinného subjektu nejen zruší, ale zároveň mu i nařídí informace poskytnout.

Poslední dvojicí zásad specifických pro informační právo jsou zásada publicity a zásada diskrétnosti.⁵⁹ Jedná se o dvě protichůdné zásady,⁶⁰ které zdůrazňují opačný přístup nejen k poskytování informací, ale i k otevřenosti veřejné správy navenek v obecném měřítku. Zásada diskrétnosti znamená skrytou, veřejností nerušenou práci veřejné správy s cílem nevydávat veřejnosti jiné informace, než ty, které jsou nezbytné. Naopak zásada publicity znamená otevřené vystupování veřejnosti navenek a snaha o důkladné informování adresátů veřejné správy o svém fungování. Je zjevné, že v demokratických právních státech bude nutně drtivě převažovat zásadu publicity, neboť informace o činnostech veřejné správy (potažmo i povinných subjektů) slouží k jejich vnější kontrole a ve svém

⁵⁸ Výjimkou z tohoto pravidla je odměna za využití informace, na kterou se vztahuje autorské právo podle § 14a SvInf.

⁵⁹ Zásadu publicity lze považovat za určitou korunní zásadu informačního práva. Například prof. Kopecký kapitolu o právu na informace začíná právě pojednáním o zásadě publicity, kterou staví do přímého vztahu k pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti. Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 456-457

⁶⁰ Odborná nauka o těchto zásadách mnohdy hovoří jako o „principech,“ pro dodržení své vlastní terminologie jsem se však rozhodl je dále nazývat jako „zásady.“

důsledku vzbuzuje i větší věrohodnost v sebe sama. Právní ukotvení této zásady lze spatřovat již v samotném čl. 17 Listiny. Má ovšem oporu i v tzv. „soft law“ například v čl 10 Doporučení Rady Evropy o dobré správě,⁶¹ či v soudních rozhodnutích.⁶² Zásadu diskretnosti však nelze zcela opomenout, neboť v určitých situacích, nutno dodat za přísných zákonných podmínek, bude pořád docházet k jejímu uplatňování.⁶³

1.5. Rozsah a omezení poskytování informací

Právo na informace náleží každému a v zásadě tedy není přípustné hodnotit podmínky pro poskytnutí informace na základě osoby žadatele, ani požadovat odůvodnění proč se žadatel informací domáhá. Jelikož se jedná o základní lidské právo vyplývající přímo z čl. 17 Listiny, je na povinné subjekty kladen požadavek, aby primárně hledaly způsoby, jak žádostem vyhovět a jakákoliv omezení poskytování informací vykládaly restriktivně.⁶⁴

Restriktivní výklad omezení práva na informace je nejen v souladu s čl. 4 Listiny, ale dle názoru NSS je i přímým projevem principu otevřenosti-transparentnosti veřejné správy, jakožto dílčího principu dobré správy, neboť vzbuzuje důvěru v její činnost⁶⁵ a navíc slouží jako základní prostředek pro vnější kontrolu veřejné správy jejími adresáty, kterou bez nezbytných informací nelze účinně vykonávat.⁶⁶ Proto je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivně. Právo na informace však samozřejmě není absolutní, je zjevné, že existuje určitá míra zneužitelnosti podávání šikanózních žádostí,⁶⁷ popřípadě, existují důvody, proč i žádost o informace podanou v dobré víře

⁶¹ Doporučení Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě/good governance, přijaté Výborem ministrů dne 20. června 2007 na 999. schůzi náměstků ministrů

⁶² Viz například. rozsudek NSS č.j. 1 As 29/2009-59 ve kterém NSS výslovně uvádí, že český zákonodárce při přijímání SvInf vycházel z principu otevřenosti veřejné správy v protikladu k principu důvěrnosti.

⁶³ Často tak bude ve veřejném zájmu, například ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací, či z důvodu kolidujícího soukromého zájmu (např. z hlediska ochrany osobních údajů, obchodního tajemství atd.).

⁶⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2009, č.j. 6 As 18/2009-63, č 1957/2009 Sb. NSS.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06

⁶⁷ Jako nedávný a velmi dobrý příklad si dovoluji zmínit iniciativu „Zlatý špendlík,“ v rámci níž se na odpor proti protipandemickým opatřením pokusil zpěvák Daniel Landa paralyzovat práci krajských hygienických stanic tím, že podnítil své příznivce k zahlcování těchto stanic zasláním vysokého počtu žádostí o informace o dílčích částech jejich činnosti, přičemž takové dílčí informace o práci tohoto úseku veřejné správy neměly prakticky žádnou informační hodnotu, nýbrž jejich účelem bylo patrně paralyzovat činnost orgánů veřejné správy.

odmítnout, neboť poskytnutí požadovaných informací koliduje s jinými chráněnými právy, či zájmy. Ústavní soud k tomu například dodává, že právo na informace nelze chápat jako „*neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti, či zvědavosti.*“⁶⁸

Je tedy zjevné, že povahu práva na informace, jakožto základního lidského práva a jeho zásadní význam pro fungování demokratického právního státu je nutno vyvážit oproti jeho možnému negativnímu dopadu na jiná základní práva, či oproti veřejnému zájmu na neposkytnutí určitých informací. Základní pravidla pro tato omezení nám dává již samotný čl. 17 odst. 4 Listiny. Právo na informace lze tedy omezit zákonem, a to pouze v případě „*jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnost.*“ Právo na informace tak lze omezit jen zákonem, je-li to nezbytné v demokratickém právním státě a pouze ze zákonných důvodů. Zákonem, který konkretizuje čl. 17 odst. 4 Listiny je primárně SvInf, konkrétně § 7 až 11, ovšem některá zákonná omezení práva na informace vyplývají i ze zvláštních zákonů.⁶⁹ SvInf stanovuje omezení poskytování informací např. pro ochranu utajovaných informací, obchodního tajemství, osobních údajů, či údajů významných pro trestní řízení, případně pokud se jedná o fungování orgánů systému finančního dozoru a podobně. Důvody pro odepření poskytnout informace by ovšem mělo být vždy možné podřadit pod ústavně právní vymezení práva na informace podle čl. 17 Listiny.

V některých případech je role povinného subjektu zjednodušena skutečností, že předmětné informace nesmí poskytnout ex lege (například pokud se jedná o utajované informace a žadatel nemá potřebnou bezpečnostní prověrku). Většinou však bude mít povinný subjekt poměrně široký prostor pro správní uvážení, které informace z poskytování vyloučí, což nemusí být ani při ochotě povinného subjektu informace poskytnout z právního hlediska jednoznačné, zejména pro povinné subjekty s menším osobnostním aparátem.

Základní východiska pro postup při poskytování informací, respektive pro zhodnocení, které informace je možné poskytnout a které nikoliv, vypracovala

⁶⁸ viz náleží Ústavního soudu ze dne 18.12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02.

⁶⁹ Například Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí č.j. 6 Ad 16/2010-41, 4. 12. 2014 dovedil, že nelze poskytovat informace o léčivech, o nichž probíhá registrační řízení před Státním úřadem pro kontrolu léčiv, pokud s tím nesouhlasí žadatel, který usiluje o jejich registraci.

rovněž dosavadní soudní judikatura v souladu s novodobými poznatky právní vědy. NSS dlouhodobě zdůrazňuje povinnost orgánů povinných subjektů postupovat přednostně s úsilím informace poskytnout, nikoliv hledat způsoby, jak takovému poskytování zamezit. Jedná se o projev zásady přednosti poskytnutí informace. NSS tento postup shledává také v souladu s primátem principu publicity, jež má v demokratické společnosti výsadní místo v protikladu k principu důvěrnosti.⁷⁰

V případech, kdy právo na informace přímo koliduje s jiným základním právem, bude muset povinný subjekt provést určitou variantu testu proporcionality. V momentě, kdy povinný subjekt shledá možné důvody pro neposkytnutí určitých informací, bude muset zvážit možný zásah do těchto ústavou chráněných hodnot, které kolidují s poskytnutím konkrétní informace a na základě vážení těchto protikladných zájmů dospět k závěru, které informace může poskytnout a které nikoliv.

Výsledné posouzení, by přitom mělo v co největší míře zachovávat smysl práva na informace a k jeho omezení přistupovat pouze tam, kde je to nutné (hledisko restriktivního výkladu).⁷¹ Poměrně problematická v tomto je skutečnost, že v některých případech by poskytnutí informace znamenalo tak závažný zásah do jiného chráněného zájmu, že je dle názoru NSS nutné přistoupit k užšímu pojetí práva na informace, jež je de facto v rozporu se zásadou restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv.⁷² V praxi bude tento rozkol patrně znamenat, že povinné subjekty mají na základě zásady přednosti poskytnutí informace primárně hledat způsob jak žádosti vyhovět. Na druhou stranu však nemohou právo na informace absolutně nadřadit nad jiné ústavně chráněné zájmy.

Poměrně častým důvodem pro odepření informací je ochrana soukromí, zejména osobních údajů jednotlivců. Pro účely ochrany osobních údajů byl dokonce v souvislosti s harmonizací s evropským právem⁷³ zřízen samostatný úřad – Úřad

⁷⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 7.5. 2009, cj. 1 As 29/2009-59

⁷¹ Viz rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010 č. 2166/2011 Sb. V tomto případě se jednalo o možnost poskytnout informace o trestním řízení, s ohledem na ochranu účelu tohoto řízení, jakožto na ochranu práv účastníků tohoto řízení, zejména obviněného a poškozeného.

⁷² Viz rozhodnutí NSS ze dne 28. 12. 2017 sp. zn. Zin 155/2017. Jedná se o určitou reflexi rozsudku NSS č. 2166/2011 Sb. NSS zde řešil přípustnost poskytnutí informací o výsledku trestního řízení u Krajského soudu, v rámci něhož ještě nebyl doručen rozsudek všem účastníkům. NSS v tomto ohledu shledal informaci jako nepřipustnou k poskytnutí, protože by takový postup vedl k prolomení zásady nestrannosti a nezávislosti soudů. Je ovšem dobré upozornit, že NSS zde rozhodoval z pozice povinného subjektu podle SvInf, nikoliv v rámci soudního přezkumu podle SŘS.

⁷³ V platném znění se jedná o směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/680

pro ochranu osobních údajů, který zaujímá pozici ústředního správního úřadu na poli ochrany osobních údajů. ÚS se problematice kolize veřejného zájmu na poskytnutí informace a soukromého zájmu na ochraně osobních údajů věnoval ve stěžejním nálezu ve věci přípustnosti poskytnutí seznamu soudců Vrchního soudu v Olomouci, kteří byli v minulosti členy Komunistické strany Československa.⁷⁴

ÚS v tomto nálezu dospěl k závěru, že poskytnout tyto informace je ústavně konformní a zároveň vymezil metodiku pro řešení rozkolu soukromého a veřejného zájmu, tzv. teorii vážení zájmů. Jedná se o postup, kdy povinný subjekt musí nejprve zhodnotit, zda se informace týkají pouze soukromých záležitostí, či spadají i do sféry veřejné. Pakliže se jedná o ryze soukromé informace, je zde důvod pro odepření těchto informací bez dalšího, v opačném případě pokračuje povinný subjekt ve vážení zájmů. ÚS v tomto nálezu zdůrazňuje úlohu informování společnosti o veřejných záležitostech, jakožto základního komponentu⁷⁵ pro demokratické zřízení, tudíž dalším krokem, jež povinný subjekt učiní, by mělo být zhodnocení, zdali zveřejnění konkrétních informací může mít přínos pro demokratickou společnost, či veřejný zájem obecně, pokud ano tak musí finálně zhodnotit, zda takový zájem převáží nad soukromým zájmem dotčených osob a pokud ano, pak ji poskytnout.⁷⁶

Je nutné zmínit, že v některých případech dochází k tomu, že povinné subjekty odmítají informace poskytnout i z tzv. faktických důvodů. Tyto důvody byly do určité míry pokryty judikaturou, podle které například může povinný subjekt odmítnout poskytnout informace, které neexistují,⁷⁷ nebo ty, které již byly žadateli poskytnuty.⁷⁸ Jedná se o velice problematické téma, neboť takový postup odporuje zásadě zákonného důvodu odepření informace a ve svém důsledku může být až porušením čl. 17 odst. 5 Listiny. Častým důvodem pro odepření informací je

⁷⁴ Konkrétně se jedná o nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I ÚS 517/10.

⁷⁵ Viz například bod 54, či 86 předmětného nálezu.

⁷⁶ Viz bod 61 předmětného nálezu.

⁷⁷ Rozsudek NSS 2 č.j. As 71/2007-56, 2. 4. 2008

⁷⁸ Rozsudek NSS č.j. 3 As 13/2007-75, 28. 3. 2008, soud zde především vyjádřil myšlenku, že záměrem zákona (SvInf) nebylo, aby žadatelé podávali žádosti o informace, které již mají k dispozici. NSS však zároveň stanovil omezení pro takový postup, s tím, že informace musí být žadateli dostupné trvale zaznamenané, tedy musí být znovu využitelné. Tato teze je naprosto logická a ve své podstatě i přímo odpovídá požadavkům na opakované použití dat veřejného sektoru podle směrnice PSI.

zneužití práva na informace. Jedná se právě o situace, kdy cílem žadatele vlastně není získat informace, nýbrž zneužití práva na informace, kterého žadatel v konkrétní žádosti využívá v šikanózním úmyslu.⁷⁹ Prokázat šikanózní charakter žádosti je extrémně problematické, zejména s ohledem na zásadu přednosti poskytnutí informace. Přesto si dovoluji tvrdit, že takový postup může být ve výjimečných případech přípustný.

Zajímavým je v tomto ohledu pokus o zavedení zákonného důvodu pro odepření informace z faktických důvodů⁸⁰ v podobě návrhu zákona sněmovní tisk 633/0. Návrh zákona počítal jednak se zavedením důvodu pro odepření informace, které povinný subjekt nemá a nemá zákonnou povinnost je mít a za druhé z důvodu dovoditelného zneužití práva na informace z demonstrativních důvodů. Osobně nejsem apriori proti zavedení takových zákonných omezení, ovšem demonstrativní výčet případů zneužití práva na informace považuji za nebezpečný, neboť by mohl naopak vést k zneužití tohoto instutu ze strany povinných subjektů a omezení práva na informace. Do budoucna je však možné o zavedení takového institutu uvažovat, nejlépe s poměrně striktním zákonným zněním v doprovodu s rozsáhlými metodickými pokyny, v podobě důvodové zprávy, školením zaměstnanců veřejné správy apd. Nespornou výhodou takového postupu by totiž paradoxně mohla být rychlejší procesní obrana v právu na informace, neboť povinný subjekt by musel vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 SvInf, které by podléhalo přezkumu v odvolacím řízení.

1.6. Subjekty práva na informace

V právu na informace lze spatřovat 3 základní skupiny subjektů. Povinné subjekty, které informace poskytují, příjemce informací, kteří informace získávají a dotčené osoby, do jejichž právní sféry může být poskytnutím informací zasaženo.

Dotčené osoby a jejich právní pozice je poměrně komplikovaná, na jednu stranu nemají při poskytování informací pozici účastníka řízení až do momentu, kdy je rozhodováno o opravných prostředcích, na druhou stranu musí povinný

⁷⁹ Srov. FUREK, Adam. § 15 [Rozhodnutí o odmítnutí žádosti]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 770.

⁸⁰ Sněmovní tisk 633/0 Novela z. o svobodném přístupu k informacím, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021. Tento návrh zákona chtěl zavést 2 nové paragrafy §11a + §11b, které by umožnily odepřít informace poskytnout právě z důvodu neexistence informace, bez povinností jí disponovat, nebo z důvodu zneužití práva na informace.

subjekt vždy dbát jejich práv, což nepochybně bude i součástí posuzování možných omezení při poskytování informací. Povinný subjekt tak bude muset brát jejich práva v potaz během celého procesu poskytování informací, informovat je o podané žádosti a vyvíjet s nimi přiměřenou korespondenci, která ovšem nesmí ohrozit vyřízení žádosti v zákonných lhůtách.⁸¹

Hlavní dvojicí subjektů vystupující v rámci procesu poskytování informací jsou povinné subjekty a příjemci informací (lze o nich hovořit jako o adresátech povinných subjektů). Zatímco příjemcem informací je kdokoliv, kdo získá k informacím přístup, významnou výsečí těchto příjemců jsou tzv. žadatelé. O žadatelích a jejich právech budu více pojednávat v následujících kapitolách, jedná se však o kohokoliv, kdo žádá vlastním jménem, zákonem předvídaným způsobem konkrétní povinný subjekt o poskytnutí konkrétních informací. Jelikož právo na informace ve smyslu čl. 17 Listiny náleží každému, včetně cizinců, nelze v obecné rovině rozlišovat mezi žadateli na základě jejich osobních vlastností, a to ani v případě, že by žadatelem o informace byl jiný povinný subjekt.⁸² Je však nutné zmínit, že z tohoto obecného pravidla existují určité výjimky, kdy speciální zákon přiznává určitá práva nad rámec obecného práva na informace, v takovém případě lze hovořit o tzv. „privilegovaném žadateli“.⁸³

Naproti žadatelům potom stojí tzv. povinné subjekty. Jedná se o osoby, které mají na základě § 2 Informačního zákona, popřípadě jiného speciálního zákona, povinnost informace poskytovat, a to buď na žádost konkrétního adresáta – žadatele – či průběžným zveřejňováním.

Vymezení jednotlivých povinných subjektů není důležité pouze v tom smyslu, že udává, zda je konkrétní subjekt vůbec povinen informace ve smyslu čl. 17 Listiny poskytovat, ale má zásadní vliv i na procesní aspekty žádostí o informace. Může totiž velice jednoduše nastat situace, kdy žadatel má skutečně na vydání konkrétních informací nárok, ovšem požaduje informace po povinném

⁸¹ Rozsudek NSS č.j. 8 As 55/2012–62, bod 108

⁸² § 4 odst. 2 SvInf

⁸³ Viz například právo na informace ze strany osoby, jež má určitou faktickou vazbu na obec, jež se domáhá informací ohledně jednání zastupitelstva obce, více o tomto tématu píší v podkapitole 2.3.2. Vztah informačního zákona a speciálních zákonů.

subjektu, který buď tyto informace nemá, či není organizační složkou povinného subjektu, který je příslušný žádosti o informace vyřizovat.⁸⁴

Otázka vymezení okruhu povinných subjektů také není pouze otázkou de lege lata, nýbrž i de lege ferenda. Povinnost poskytovat informace podle informačního zákona sebou nese určitou míru administrativní zátěže, proto se povinné subjekty, jejichž označení za tyto se může jevit jako sporné, snaží ze svých povinností vymanit. Nejasné vymezení této skupiny subjektů též může působit jakožto určitý faktor nejistoty, omezující princip právní jistoty, a to jak pro „domnělé“ povinné subjekty, tak pro žadatele o informace.

Pro určení, zdali je konkrétní subjekt povinným subjektem k poskytování informací není důležité, jestli je dotýčný subjekt orgánem veřejné správy v organizačním pojetí, případně jiným orgánem veřejné moci, či nikoliv, dokonce ani zda má plnou právní subjektivitu. SvInf vychází z ústavního pojetí práva na informace, jakožto nedílné součásti demokratického právního státu, jež slouží k naplnění veřejného zájmu na šíření informací a transparentnosti veřejné správy. Pro naplnění definice povinného subjektu podle informačního zákona stačí, aby dotýčný subjekt disponoval informacemi, které se vztahují k veřejným záležitostem a zároveň jej bylo možné podřadit pod zákonem vymezený okruh povinných subjektů.⁸⁵

Sám informační zákon vymezuje povinné subjekty do 2 základních kategorií, v § 2 odst. 1 obsahuje skupinu těchto subjektů s plnou informační povinností o své působnosti, zatímco § 2 odst. 2 popisuje skupinu subjektů s omezenou informační povinností vztahující se pouze k jim svěřené rozhodovací činnosti.

⁸⁴ Například při žádostech o informace, které má k dispozici veřejný ochránce práv, popřípadě organizační složky mu podřízené, je jediným orgánem, který má vyřizovat žádosti o informace týkající se instituce veřejného ochránce práv jeho kancelář, neboť právě ona má k dispozici úřednický aparát, skrz který je možné žádost o informace patřičně vyřídit. Viz rozsudek NSS ze dne 19.2. 2008 č. 1586/2008 Sb. NSS.

⁸⁵ Analogicky podobná situace nastává v případě veřejného užívání, které vzniklo buď věnováním, nebo přímo ze zákona. I v těchto případech má předem neurčený okruh osob právo užívat v mezích zákona věci cizí, přičemž ani zde není relevantní, zdali je vlastníkem věci soukromá, či veřejnoprávní osoba. Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 218-219.

1.6.1. Povinné subjekty s plnou informační povinností

Než se zaměříme na typový výčet těchto subjektů, tak jak je uveden v SvInf, v první řadě budeme muset obecně vymezit rozsah jejich informační povinnosti ve vztahu k činnostem, které provádějí. SvInf v § 2 odst. 1 stanoví, že informační povinnost těchto subjektů se vztahuje k jejich „působnosti.“

Dosavadní judikatura a odborná doktrína se shoduje na tom, že se povinnost poskytovat informace nevztahuje pouze na vrchnostenské působení těchto orgánů, nýbrž se jedná o širší pojem zahrnující i fiskální veřejnou správu a jiné činnosti, které se týkají veřejných záležitostí a to včetně doprovodných a servisních úkonů.⁸⁶ NSS dokonce dovodil, že se tyto informace vztahují zpravidla na „*všechny informace, které má objektivně k dispozici.*“⁸⁷ Toto širší výkladové pojetí působnosti povinných subjektů odpovídá i skutečnosti, že některé povinné subjekty nebudou vůbec vykonávat činnost veřejné správy vrchnostenským způsobem, patrně ani fiskální veřejnou správu, mnohdy se bude dokonce jednat o subjekty soukromého práva, které ovšem svou činností buď zastávají pro společnost významnou úlohu, na jejímž výkonu je veřejný zájem, popřípadě budou mít funkční, finanční, či jiné vazby na orgány veřejné moci obecně.

O povinných subjektech tak lze uvažovat jako o orgánech veřejné správy v materiálním pojetí,⁸⁸ proces poskytování informací podle SvInf je totiž de facto staví do pozice jakéhosi zvláštního správního orgánu, vykonávajícím správní činnosti, v rámci poskytování informací podle tohoto zákona, aniž by se jednalo o orgány veřejné správy v organizačním pojetí.⁸⁹ Povahu povinných subjektů, jakožto orgánů veřejné správy v materiálním pojetí navíc dle mého názoru implikuje i samotná skutečnost, že SvInf výslovně stanoví subsidiární aplikaci SpŘ

⁸⁶ Viz FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. § 2 [Povinnost poskytovat informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 43.

⁸⁷ Rozsudek NSS č.j. 1 As 29/2009–62, bod 11, NSS zde argumentuje především zásadou zákonnosti a nutnosti přezkumu činnosti veřejných institucí.

⁸⁸ Srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. § 2 [Povinnost poskytovat informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 41.

⁸⁹ Tuto myšlenku lze podle mého názoru dobře ilustrovat i na skutečnosti, že za mnohé povinné subjekty vyřizuje žádosti o informace jejich administrativní organizační složka, za veřejného obhájce práv jeho kancelář, za prezidenta republiky Kancelář prezidenta republiky apod.

na postupy při poskytování informací a to včetně zásad správních činností upravených v § 2 až § 8 SpŘ.⁹⁰

První skupina povinných subjektů, tedy subjekty s plnou informační povinností je rozdělena do 3 základních skupin: Státní orgány, Územní samosprávné celky a veřejné instituce.

Základní skupinou povinných subjektů s plnou informační povinností jsou tedy státní orgány. Státními orgány nejsou myšleny „pouze“ orgány veřejné správy, ale obecně orgány veřejné moci, odvozující své pravomoce od státu. V některých případech působí určité obtíže vymezení režimu, podle kterého mají tyto orgány informace poskytovat, respektive v jakém rozsahu. Tento problém nastává zejména v případech, kdy mají informace poskytovat orgány státního zastupitelství, či moci soudní, které jsou vázány nestranností a poskytnutí některých informací může ohrozit jiné ústavně chráněné zájmy, či práva třetích osob.⁹¹ V zásadě však můžeme říct, že se jedná o orgány veřejné moci, které jednají jménem ČR, od níž je odvozena i jejich pravomoc.

Druhou skupinou povinných subjektů s plnou informační povinností jsou územní samosprávné celky. Tyto mají povinnost poskytovat informace jednak o své činnosti v přenesené působnosti a za druhé v působnosti samostatné. Zároveň se jedná o subjekty, které velmi často zřizují další dílčí orgány, které samy o sobě nejsou vždy považovány za samostatný orgán daného subjektu a nelze je ani považovat za samostatný povinný subjekt.⁹² Otázkou je, zda lze rozdělit povinné subjekty v rámci územních samosprávných celků na jeho jednotlivé dílčí orgány, nebo je naopak možné veškeré žádosti směřovat na jednotný celek jako takový, tedy na konkrétní obec, či kraj a nerozlišovat při tom, který jeho konkrétní orgán má informace k dispozici.

Z legislativního hlediska zde existuje určitý rozkol, neboť čl. 17 odst. 5 Listiny mluví o orgánech územního samosprávného celku, zatímco samotný informační zákon však po novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb. označuje za povinný orgán jako celek. NSS v této věci dospěl k naprosto správnému závěru, že požadovat po žadateli, aby vždy poslal žádost ke správnému orgánu ÚSC by

⁹⁰ §20 odst. 4 písm. d) SvInf

⁹¹ Viz podkapitola 1.5 Rozsah poskytovaných informací

⁹² Typickým případem jsou specializované komise fakultativně zřizované radou obce na základě § 122 zákona č. 128/200 Sb. o obcích, pokud taková komise plní úkoly v samostatné působnosti.

znamenal přílišný formalismus a faktické omezení práva na informace.⁹³ Jelikož je povinným orgánem obec jako celek, nic nebrání tomu, aby se vyřízení žádosti ujal jiný orgán, než kterému je žádost přímo adresována. Spornou otázkou je též vyřizování žádosti v přenesené a samostatné působnosti. Zatímco příslušnost obecního (krajského) úřadu při vyřizování žádostí v přenesené působnosti je obecně akceptována, složitější situace nastává v případě působnosti samostatné.

Roli obecního (krajského) úřadu je nutno zdůraznit i při vyřizování žádostí o informace, neboť jsou to právě tyto úřady, které mají typicky k dispozici hlavní část úřednického aparátu, kterou územní samosprávný celek disponuje. Fragmentace příslušnosti k vyřízení žádosti v samostatné působnosti by mohlo ve svém důsledku vyvolat složitější přístup k informacím a bezpochyby i regulérní nedodržování zákonných lhůt k jejich vyřízení, proto se jeví jako řešení nežádoucí.

V tomto ohledu je významné, že zde není v zásadě ani žádná překážka pro to, aby obecní (krajský) úřad vyřizoval i žádosti o informace na úseku samostatné působnosti.⁹⁴ I přesto se však v některých případech můžeme setkat i se situací, kdy soud přiznal nárok na přenesení povinnosti poskytovat informace z jednoho orgánu obce na druhý.⁹⁵ Osobně se ztotožňuji s autory komentáře Furek, Adam, Rothanzl, že nejlepším řešením v přístupu ÚSC k vyřizování žádostí o informace by bylo stanovení obecné příslušnosti k jejímu vyřizování obecním (krajským) úřadem.⁹⁶ Na první pohled se může zdát, že se jedná o omezení práva na samosprávu, ovšem není tomu tak. Právu na informace podléhá jak činnost v přenesené, tak samostatné působnosti, ostatně jiný výklad by fakticky znamenal připuštění netransparentního výkonu veřejné správy v samostatné působnosti. Naopak, jsem zastáncem názoru, že přenechání administrativy související s vyřizováním žádostí o informace v rukách obecního (krajského) úřadu má pozitivní efekt na rychlost vyřizování těchto žádostí a zároveň zbaví této administrativní zátěže ostatní orgány obce, které se budou moci efektivněji soustředit na výkon svých pravomocí.

⁹³ Rozsudek NSS č.j. 2 As 12/2007-79

⁹⁴ Tuto možnost nepřímo připustil i ÚS ve svém nálezu ze dne 26.4. 2011, sp. zn. IV. ÚS 281/11

⁹⁵ Viz rozsudek NSS č. j. 5 As 124/2011-126

⁹⁶ FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. § 2 [Povinnost poskytovat informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 30.

1.6.2. Veřejné instituce

Poslední skupinou povinných subjektů s plnou informační povinností jsou tzv. veřejné instituce. Jedná se bezpochyby o nejproblémovější skupinu těchto subjektů, neboť existuje celá řada institucí, které budou patrně na pomezí veřejného a soukromého sektoru.

Veřejné instituce jsou ve své podstatě určitou zbytkovou skupinou povinných subjektů, které sice nelze podřadit pod ostatní skupiny povinných subjektů, ale jejichž působnost má vysoký veřejnoprávní přesah a je proto klíčové, aby jejich činnost mohla být kontrolována veřejností skrze právo na informace.

Správní soudy a ÚS se problematice veřejných institucí věnovaly již od vzniku informačního zákona a postupně v rámci jednotlivých řízení status veřejné instituce a s ním i spojených povinností přiznávaly jednotlivým subjektům v konkrétních řízeních.⁹⁷ Postupně však soudy vytvářely mimo tento rámeček i obecné podmínky, podle kterých je potřeba posuzovat, zda je konkrétní subjekt veřejnou institucí, či nikoliv. Průlomovým rozhodnutím v tomto ohledu byl náleží ÚS I.ÚS 260/06 „Letiště Praha.“ V tomto náleží ÚS zkoumal, zda kritéria veřejné instituce splňoval státní podnik Letiště Praha. ÚS vyhodnotil tuto problematiku tak, že nelze pohlížet na status veřejné instituce pouze z hlediska zakladatelského právního jednání, nýbrž je potřeba posoudit povahu konkrétního subjektu, zda u něj převažují znaky veřejnoprávní, či soukromoprávní.

Pro tento účel ÚS v tomto náleží vytvořil přezkum z hlediska 5 základních kritérií, těmi jsou: a) způsob vzniku (je zde obecně určitá ingerence státu při vzniku tohoto subjektu, nebo vykazuje tento vznik primárně soukromoprávní prvky?), b) hledisko osoby zřizovatele (je jím jiný subjekt veřejného práva?), c) jaký subjekt vytvořil jednotlivé orgány instituce (došlo ke kreaci základních orgánů státem, či jiným subjektem veřejného práva?), d) existence, či neexistence kontroly nad subjektem ze strany státu, či jiného veřejného subjektu, e) soukromý, či veřejný účel subjektu. U každého subjektu je tak nutné podle tohoto náleží zkoumat, jaká je jeho skutečná podstata a které znaky u něj převažují.

NSS a obecné správní soudy posléze začaly v návaznosti na tento náleží výše popsaný test ve své judikatuře aplikovat. Zejména kladly důraz na kritérium

⁹⁷ Například v rozhodnutí III. ÚS 671/02 byla za veřejnou instituci označena Všeobecná zdravotní pojišťovna, v rozsudku NSS 9 As 28/2007-77 Sb. byl za veřejnou instituci označen Národní památkový ústav atd.

kontroly nad danou institucí, například z kolika % je vlastníkem konkrétní obchodní společnosti stát, jaká má uvnitř společnosti hlasovací práva apd.⁹⁸ Na první pohled se zdálo, že obecný přístup soudů a odborné veřejnosti k problematice veřejných institucí se ustálil, 20. června 2017 však došlo k zásadním zvratu proti tomuto ustálenému trendu, neboť ÚS ve svém nálezu č. IV. ÚS 1146/16 odepřel status veřejné instituce společnosti ČEZ, čímž se postavil proti doposud ustálené judikatuře.

Argumentace tamějšího senátu byla taková, že pojem veřejné instituce je natolik neurčitý, že vzbuzuje u subjektů soukromého práva takovou míru nejistoty, zda se jedná o povinný subjekt, či nikoliv, že současná právní úprava odporuje čl. 4 odst 1 Listiny. ÚS zde i popřel teorii převažujícího vlivu státu na řízení soukromých PO, neboť dospěl k závěru, že bez dalšího lze za povinný subjekt považovat veřejné podniky, kde stát (či jiný veřejnoprávní subjekt) je jediným vlastníkem, nikoliv majoritním akcionářem, popřípadě situaci, kdy byl takový podnik zřízen speciálním zákonem, čímž potom naopak neúměrně vyzdvihuje 1. bod přezkumu podle nálezu Letiště Praha spočívající v zhodnocení způsobu vzniku.

Ačkoliv ÚS nepopřel možnost vymezení veřejných podniků a jiných veřejných institucí se soukromoprávním prvkem z povinnosti poskytovat informace, jeho interpretace současné právní úpravy byla veskrze kontroverzní, tomu nasvědčuje i snaha jiného senátu ÚS, který se v souvislosti s nálezem ze dne 2. 4. 2019, II ÚS č. 618/18 pokusil situaci vyřešit tak, že přerušil řízení a vyvolal řízení o přijetí stanoviska pléna ÚS o tom, že za veřejnou instituci by nadále byly považovány „*veřejnoprávní korporace kde má stát většinovou majetkovou účast.*”

Toto stanovisko však přijato nebylo, II. senát ÚS tak pokračoval ve svém původním řízení, kde při přezkumu právní povahy společnosti OTE, a.s. použil jak kritéria z nálezu Letiště Praha, tak z revidovaného přístupu v nálezem IV. ÚS 1146/16. Tímto způsobem II. senát de facto legitimizoval oba dva postupy, v současnosti tedy není zcela zjevné, jak se k problematice vymezení pojmu

⁹⁸ Zásadním rozsudkem z minulosti byl v tomto ohledu rozsudek NSS č. 1972/2010 Sb. NSS, ve věci společnosti ČEZ a.s. Stát v této společnosti vlastnil zhruba 70 % hlasovacích práv a fakticky byl tak ovládající osobou ve smyslu zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích. NSS zde provedl test podle nálezu Letiště Praha, s tím, že zejména zdůraznil, že stát (potažmo jiné subjekty veřejného práva) mohou svou pravomoc realizovat prostřednictvím různých jimi zřízených subjektů, přičemž tyto mohou mít často soukromoprávní formu, přesto jsou však státem ovládaný a plní z hlediska funkce stejné úkoly, jako jejich protějšky zřízené veřejnoprávním způsobem.

veřejná instituce postavit, na jednu stranu je zjevné, že nález Letiště Praha má stále určitou argumentační váhu, na druhou stranu je zde vysoký prvek nejistoty, při určování, které subjekty se soukromoprávním prvkem, zejména veřejné podniky, budou splňovat parametry veřejného podniku či nikoliv.

Osobně se přikláním k hodnocení povahy veřejné instituce podle nálezu Letiště Praha. Rozumím problematičnosti veřejné instituce jako neurčitého právního pojmu, na druhou stranu vyčlenění veřejných podniků s majoritní participací státu z tohoto pojmu právní jistotu nezvyšuje. Naopak současná situace přispívá ještě větší nejistotě než doposud. Zásadním problémem v tomto přístupu je přitom skutečnost, že vyloučení veřejného podniku jako takového vlastně nemusí znamenat vyloučení informací, z povinnosti je poskytovat podle SvInf. Představme si situaci, kdy by majoritním akcionářem v obchodní společnosti byl veřejnoprávní subjekt, například Ministerstvo průmyslu a obchodu, přičemž by tato korporace vykonávala veřejně prospěšnou činnost. Z pohledu žadatele o informace by nebylo možné se informací o činnosti této společnosti domáhat přímo od ní, ovšem v úvahu by pořád připadalo, aby žadatel o informace požádal příslušné ministerstvo. Pakliže vezmeme v potaz široký výklad působnosti podle § 2 odst. 1 SvInf, jedná se nepochybně o informace, které se vztahují k činnosti zmíněného ministerstva a kterými objektivně disponuje, neboť je majoritním akcionářem.⁹⁹ Ve výsledku je jediným právním efektem této změny ztížení přístupu k informacím a tím i umenšení výkonu práva na informace jako takového. Na druhou stranu je možné přístup ÚS vnímat, jako určitou snahu přinutit zákonodárce k přesnějšímu vymezení pojmu veřejné instituce.

Zásadní úlohu by v tomto směru mohla mít novela informačního zákona a ostatních relevantních právních předpisů sn. tisk 1194/2021,¹⁰⁰ respektive její přepracované podání v rukou nové vlády. Tento návrh mimo jiné počítal i s určitou reflexí současné judikatury, tedy s konkretizací pojmu povinných subjektů, a to nejenom veřejných institucí, zákon počítal se zahrnutím kritérií veřejné instituce podle nálezu Letiště Praha do nového pojmu právnické osoby řízené státem, veřejný podnik pak měl být konkretizován jakožto samostatný typ povinného subjektu. Přijetí této novely by navíc bylo i zásadním krokem k transpozici nedávno

⁹⁹ Tuto možnost paradoxně přiznává sám ÚS ve zmíněném nálezu IV. ÚS 1146/16, viz bod 80

¹⁰⁰ Sněmovní tisk 1194/0 Novela z. o svobodném přístupu k informacím – EU, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021

novelizované směrnice PSI. Ačkoliv tato novela nebyla přijata, neboť skončilo volební období poslanecké sněmovny, myslím si, že přijetí podobné novely v tomto volebním období je klíčové, neboť je k němu ČR vázána v rámci implementace evropského práva a za druhé, protože by mohla sjednotit judikaturu se zákonnou úpravou a povinnost poskytovat informace v případě veřejných institucí převést do právně předvídatelné podoby.

Taková novelizace k datu vydání této diplomové práce však přijata nebyla, tudíž tento prvek nejistoty bude v českém právu, až do přijetí novelizace SvInf přítomen. Proto bude patrně nutné posuzovat aplikovatelnost tohoto neurčitého pojmu na konkrétní subjekt vždy individuálně jako doposud.¹⁰¹

1.6.3. Povinné subjekty s omezenou informační povinností

Naproti povinným subjektům s plnou informační skupinou zde existuje druhá skupina, podle § 2 odst. 2 SvInf, která je povinna poskytovat informace o své činnosti pouze v rozsahu jim svěřených pravomocí v oblasti veřejné správy. Jedná se o subjekty, které nejsou orgány veřejné správy (či obecněji orgány veřejné moci), ani nesplňují požadavky pro zařazení do kategorie veřejných institucí, typicky to budou fyzické osoby vykonávající činnost tzv. veřejné stráže,¹⁰² které mají povahu orgánu veřejné správy pouze při výkonu této činnosti a narozdíl od jiných povinných subjektů ani nedisponují dostatečným úředním aparátem, aby mohly o svém působení podávat informace v plné míře.

V jiných případech však subjekty s omezenou působností budou mít poměrně velký personální aparát.¹⁰³ Povaha konkrétního subjektu tak může skutečně viset na pomezí veřejnoprávního subjektu a subjektu soukromoprávního, na pomezí subjektu s informační povinností omezenou a veřejné instituce s povinností úplnou. I proto se opět vracím k názoru, že povahu každého potenciálního povinného subjektu je potřeba hodnotit individuálně. I přes svojí relativní různorodost je však pojícím faktorem těchto povinných subjektů právě to,

¹⁰¹ Srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. § 2 [Povinnost poskytovat informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 35.

¹⁰² Například rybářská stráž ve smyslu § 14 a násl. zákona č. 99/2004 Sb., nebo lesní stráž podle § 38 a násl. zákona č. 289/1995 Sb.

¹⁰³ Například velké exekutorské/notářské kanceláře apod.

že nejsou povinné poskytovat informace o svých činnostech v obecné míře, nýbrž pouze tam, kde vykonávají pravomoc orgánů veřejné moci.

2. Postup při poskytování informací

Primárním cílem této kapitoly je uvést čtenáře této práce do procesních postupů, pomocí kterých povinné subjekty informace poskytují a vymezit tak i právní rámec, v rámci něhož se mohou adresáti těchto subjektů informací domáhat. Poskytování informací lze v zásadě rozdělit na dva způsoby. V první řadě se jedná o dobrovolné poskytnutí informací povinným subjektem, z jeho vlastní iniciativy, za druhé se jedná o poskytnutí informací na žádost podanou jejich adresáty. Oba tyto způsoby jsou schopny v plné míře naplnit ústavou zaručené právo na informace, přičemž není vyloučena v konkrétních případech ani jejich kombinace.¹⁰⁴

2.1. Poskytování informací zveřejněním

První forma poskytování informací je tzv. zveřejnění. Základní právní rámec pro tento postup je stanoven v § 4b až § 6 SvInf. Tento postup spočívá v iniciativě povinného orgánu, který sám zveřejní určitý okruh informací, aniž by o nich vedl řízení s konkrétním adresátem. Klíčovými znaky pro poskytování informací zveřejněním jsou jeho nepřímý, předem neurčený okruh adresátů a možnost opakovaného vyhledání.

Za nepřímý způsob poskytování informací tento postup označujeme, protože zde není vyžadována žádná bezprostřední interakce mezi subjektem, který informace zveřejňuje a jeho adresáty. Zveřejňované skutečnosti navíc mají zpravidla obecný charakter, podávají adresátům určitý obecný přehled o okruhu činností, které povinný subjekt uskutečňuje, nikoliv informace o konkrétním řízení, či jiném úkonu povinného subjektu.

Druhým esenciálním znakem zprostředkování informace je neurčitý okruh adresátů. Narozdíl od žádosti, podle které musí být zřejmé kdo se informace domáhá, neexistuje předem určený adresát, kterému by byly informace určeny.

¹⁰⁴ Povinný subjekt může například žadatele ohledně části informací odkázat na internetovou stránku kde jsou zveřejněny podle § 6 odst. 1 SvInf a zbylé informace mu poskytnout individuálně některým ze způsobů uvedených v §4a odst. 2 téhož zákona (například tak, že mu zašle fyzickou kopii listinného dokumentu a podobně.)

Zveřejněné informace mohou samozřejmě mít různý význam pro typově rozdílné osoby, to však nic nemění na tom, že skrze tento postup nedochází k hodnocení práv konkrétní osoby.

Třetím znakem poskytovaných informací by měla být také možnost jejich opětovného použití, tento požadavek vyplývá ze směrnice PSI, jedním z jejíchž cílů je podpora rozvoje informací jež přispívají k tvorbě přidané hodnoty v soukromém sektoru, který tyto informace dále zpracovává.¹⁰⁵ Formát, skrz který jsou informace zveřejňovány by tudíž neměl mít nepřipustné ochranné faktory, které by znemožňovaly další využití těchto informací.

Systematicky lze proces zveřejnění charakterizovat jako určitou činnost povinných subjektů, které aniž by přímo interagovali s jednotlivými adresáty, určitý okruh informací poskytnou neurčenému okruhu osob, takovým způsobem, aby byly veřejně dostupné. Ačkoliv zveřejnění informací nemění právní postavení konkrétního adresáta, lze jej považovat za přímý výkon práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny, neboť přispívá ke zlepšení dostupnosti určitého okruhu informací veřejnosti a tím i postavení adresátů povinných subjektů. Základní účel procesu poskytování informací zveřejněním je tedy zjevně naplnění ústavního práva na informace, tento postup má však oproti vydávání informací na žádost i určitá specifika, která jej do určité míry zvýhodňují.

Zaprvé samotná skutečnost, že informace jsou volně k dispozici komukoliv v mnohých ohledech zaručuje lepší, respektive snadnější přístup k těmto informacím než skrze žádost, neboť se adresáti nemusí na povinné subjekty obracet přímo a mohou si patřičné informace zjistit sami (například přes webové stránky subjektu a podobně). Tento postup je výhodný i pro povinné subjekty samotné, neboť zveřejnění informace je jednorázovým úkonem, který informace „odkryje“ do budoucna a sníží tak jeho administrativní zátěž v podobě vyřizování případných individuálních žádostí o informace. Za další je podle mého názoru tento postup výrazným pozitivním krokem k uplatňování zásad informačního práva, zejména zásady obecného přístupu k informacím a principů transparentnosti a vstřícnosti

¹⁰⁵ Náměstek ministra vnitra ČR pro řízení sekce ICT Jaroslav Strouhal například označuje zveřejňování informací veřejného sektoru za „*suovinu pro tvorbu aplikací, které generují přidanou hodnotu*“ viz:

<https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-narodni-katalog-otevrenych-dat-na-portaluvverejne-spravy.aspx#:~:text=Otev%C5%99en%C3%A1%20data%20jsou%20informace%20a,p%C5%99i%20vynalo%C5%BEen%C3%AD%20minima%20mo%C5%BEen%C3%BDch%20n%C3%A1klad%C5%AF.>

dobré správy a významně tak přispívá k pozitivnímu vnímání veřejné správy navenek a ve výsledku tak i zkvalitnit činnost veřejné správy skrze zpětnou vazbu veřejnosti.¹⁰⁶

2.1.1. Rozsah a forma zveřejňovaných informací

Rozsah poskytovaných informací a jejich možné omezení je v zásadě stejné pro poskytování informací na žádost i zveřejněním, přičemž tyto parametry jsou již popsány v předchozích částech této práce. Vezmeme-li však v potaz základní funkci procesu zveřejňování informací, jakožto nástroj k distribuci těchto informací širší veřejnosti, je zjevné, že k zajištění účinného přístupu k informacím musí být dosažena určitá úroveň technické jednotnosti.

Zveřejňování informací lze dělit na dobrovolné a nedobrovolné. Toto dělení zakládá i zásadní rozdíl v postupu povinného subjektu při poskytování informací. Dobrovolné plnění má ze své povahy méně omezení co do formy a způsobu zveřejnění, neboť nepodléhá zákonem stanovené povinnosti určité informace publikovat, zatímco nedobrovolné zveřejnění má zpravidla alespoň rámcově určený rozsah a způsob provedení, neboť se jedná pro povinný subjekt o zákonem stanovenou povinnost a nedává mu prostor pro vlastní uvážení, zda dotčené informace poskytne, či nikoliv. Výše zmíněné dělení však neznamená, že na dobrovolné zveřejnění se nevztahují žádná pravidla. Je zjevné, že k tomu, aby bylo efektivně dosaženo účelu zveřejnění informací (tedy poskytnutí možnosti širší veřejnosti seznámit se s těmito informacemi) je nutné udržet určitý technický a právní standard tohoto postupu. Základní pravidlo pro zveřejňování informací je obsaženo v § 4b SvInf, podle kterého mají být zveřejňované informace poskytovány ve všech jazycích a formátech ve kterých byly vytvořeny, přičemž pokud jsou poskytovány elektronickou formou, alespoň 1 z těchto formátů musí být otevřeným formátem a pokud je to technicky možné, aby byly informace strojově čitelné a pokud možno byly zveřejněny i s doprovodnými metadaty.¹⁰⁷ Podle mého názoru

¹⁰⁶ Význam zveřejňování informací jako otevřená data pro ekonomický rozvoj společnosti a vytváření zpětné vazby na činnost veřejné správy zdůrazňuje i směrnice PSI viz zejména bod 14 a 32 preambule.

¹⁰⁷ Definice k těmto pojmům jsou obsaženy v § 3 SvInf a § 2 zákona č. 499/2004 Sb. o archivnictví. Otevřený formát znamená, že jsou v něm informace přístupné veřejnosti bez zvláštních technických obtíží, či jiných omezení a lze je tedy využít i opakovaně. Strojově čitelný formát znamená, že datový soubor, ve kterém jsou informace obsaženy lze snadno analyzovat pomocí základních technických prostředků a vyhledávat v něm klíčová slova apd. Metadata jsou potom data obsahující

je co možná největší unifikace způsobu poskytování informací klíčová a v dlouhodobém horizontu patří posun k větší harmonizaci postupů veřejné správy za klíčový, na druhou stranu je třeba zmínit, že existují i určité obavy z přílišné formalizace těchto postupů, které by mohly povinné subjekty odradit od dobrovolného zveřejňování informací vzhledem k příliš formálním požadavkům pro tento proces,¹⁰⁸ proto je potřeba přistupovat k novelizaci těchto postupů s ohledem na technické a personální možnosti povinných subjektů a to zejména těch s menší technickou a osobnostní vybaveností (obce menší rozlohy atd.).

Povinnost určité informace zveřejňovat vyplývá jednak přímo z informačního zákona,¹⁰⁹ za druhé z jednotlivých zvláštních zákonů.¹¹⁰ V případě, že jsou informace poskytovány na základě zvláštního zákona, budou se i na tyto informace vztahovat obecné požadavky podle SvInf a to jak co do rozsahu poskytovaných informací, tak do jejich formy, pakliže zvláštní zákon nestanoví jiný postup. V takovém případě se postup podle SvInf uplatní subsidiárně pouze tam kde se speciálním zákonem nekoliduje.¹¹¹ V souvislosti s povinným zveřejňováním informací je nutné poukázat na § 5 SvInf. Tento paragraf zakládá soubor povinností, které musí v souvislosti s informováním společnosti splnit každý povinný subjekt. Jde o povinnost subjektu zveřejnit (a to jak fyzicky ve svém sídle a úřadovnách, tak způsobem umožňujícím dálkový přístup, tzn. na svých webových stránkách) určitý základní okruh informací o své činnosti, přičemž tyto informace lze rozdělit do dvou skupin.

Zprv se jedná o základní informace o činnosti povinného subjektu, účelu a okolnostech jeho zřízení, organizačních strukturách, prostředích procesní obrany proti jejich rozhodnutím a dalších informacích týkajících se své působnosti, a to

souvislosti, statistiky, či určité skutečnosti vyplývající z jiného již existujícího souboru informací, který je jejich základem.

¹⁰⁸ Viz JIROVEC, Tomáš. § 4b [Poskytování informací zveřejněním]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 304.

¹⁰⁹ Například podle §5 odst. 1 SvInf musí každý povinný subjekt zveřejnit ve svém sídle základní informace o své organizační struktuře, účelu svého zřízení, svém působení apd.

¹¹⁰ Například povinnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost podle § 28 zákona č. 263/2016 Sb. Atomového zákona zveřejňovat informace o vydaných povoleních, ohlášeních v rámci jaderné bezpečnosti atd.

¹¹¹ Viz FUREK, Adam. § 5 [Zveřejňování informací]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 312.

včetně koncepčních, strategických a jiných materiálů, nevztahuje-li se na ně některé zákonné omezení práva na informace. Druhou skupinou povinně zveřejněných informací jsou informace, které mají pomoci potenciálním žadatelům s podáním žádostí o informace, tedy jedná se o adresu elektronické podatelny, sazbu úhrady za poskytnutí informací a další doprovodné informace, které mají potenciálního žadatele informovat o vhodném postupu při podávání individuálních žádostí o informace. Je zjevné, že zatímco účelem poskytování prvního okruhu informací je přímá realizace práva na informace, druhý okruh poskytovaných informací touto formou má spíše význam z hlediska budoucích žadatelů o informace, kteří jeho prostřednictvím získávají potřebné poznatky k tomu, aby byli schopni příslušným způsobem o informace požádat.

Jakousi pojící linku těchto 2 záměrů potom podle mého názoru představuje jednak povinnost zveřejnit usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad vydaná na základě předchozích stížností podle § 5 odst. 1 písm. h) SvInf za druhé povinnost zveřejnit výroční zprávu o poskytování informací podle § 18 SvInf, jež obsahuje informace o povinném subjektem vyřízených žádostech o informace a to včetně výsledků žadatelů podaných opravných prostředků, částí relevantní judikatury a podobně. Obě tato ustanovení na jednu stranu podávají určité informace o činnosti povinného subjektu, čímž mohou uspokojit zájem o informace konkrétního potenciálního žadatele, kterému tyto informace postačí, aniž by sám podával informační žádost. Na druhou stranu však mohou také sloužit jako určitá „příručka,” podle které mohou potenciální žadatelé zhodnotit své vlastní právní postavení a nutné kroky, které musí učinit k podání úspěšné žádosti o informace.

Zvláštní výšečí informací zveřejňovaných podle § 5 SvInf jsou informace podle odst. 2 zmíněného ustanovení. Zákon výslovně nazývá povinnost zveřejňovat tyto informace jako zpřístupnění. In concreto se jedná o povinnost takto zpřístupnit jednak seznamy již zmíněných „hlavních dokumentů” tzn. koncepčních, strategických, či programových souborů, které poskytují detailní informace o činnosti povinného subjektu, za druhé musí být takto zpřístupněny informace o postupu, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování podání, či podnětů vůči němu činěných, na základě parametrů stanovených pro takový postup zveřejněných Ministerstvem vnitra ČR na portálu veřejné správy, za předpokladu, že se nejedná o orgán veřejné moci, který je povinen tyto informace zveřejňovat

v Registru práv a povinností,¹¹² z těchto informací potom musí mít každý možnost pořízení opisu, či kopie a obecně přístup do dokumentů, ve kterých se tyto informace nacházejí. Existují názory, že zpřístupnění informací lze považovat za určitý zvláštní typ poskytování informací na roveň zveřejnění a poskytování na žádost.¹¹³ Osobně zastávám názor, že se spíše jedná o podmnožinu poskytování informací zveřejněním, samotná skutečnost, že SvInf užívá jiný slovní pojem neznamena samo o sobě, že je proces zpřístupnění informací výrazně odlišný od jiných informací zveřejňovaných mimo jiné i na základě § 5 SvInf, této skutečnosti napovídá i fakt, že všechny informace podle tohoto paragrafu, ať už se jedná o informace „zpřístupňované,” či jinak zveřejňované musí povinný subjekt zveřejnit i způsobem aby byly dostupné na dálku. Jedná se tedy spíše o určitou výše poskytovaných informací, které jsou specifické co do obsahu, nikoliv co do formy jejich poskytování.

V rámci této podkapitoly bylo zmíněno dělení zveřejňování informací na dobrovolné a nedobrovolné. Druhým zásadním dělítkem je poskytování informací na místě (tzn. v prostorách spravovaných povinným subjektem, popřípadě na jejich fyzické úřední desce) a zveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pro obě tyto varianty platí obecná pravidla tak jak byla doposud v této práci vymezena, u dálkového poskytování informací však existují určitá technická specifika, která mají zaručit co možná nejhladší přístup k takto publikovaným informacím.

2.1.2. Zveřejňování informací způsobem umožňující dálkový přístup

Proces poskytování informací prošel v historii mnoha podobami, od prostého ústního sdělení přes masovou produkci listinných dokumentů skrz knihtisk. Moderní doba se vyznačuje čím dál rychlejším vývojem informačních technologií a pro jakoukoliv právní úpravu je složité se dynamicky vyvíjející situaci

¹¹² Jedná se o určitý centrální informační systém, který sbírá data týkající se agendy orgánů veřejné moci, která jsou vedena v jejich dílčích informačních systémech a registrech a následně je zpracovává takovým způsobem, aby k nim mohl jiný orgán veřejné moci, či jiná oprávněná osoba (například fyzická osoba, o jejíž osobní údaje se jedná, či která usiluje o seznámení se s výkonem působnosti konkrétního orgánu), získat okamžitý přístup.

¹¹³ O možnosti tohoto náhledu hovoří autoři komentáře Furek, Jírovec, Rothanzl, aniž by se k tomuto závěru přiklonili, viz FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. § 4 [Poskytování informací]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 238.

přizpůsobit. Základním východiskem z této situace tak může být užívat relativně obecné definice moderních právních pojmů, které jsou dostatečně flexibilní, aby bylo možné je dobře uplatnit na rozličné typy technologií, zároveň však musí být dostatečně přesné, aby nepřispívaly k legislativní stagnaci. SvInf možnosti dálkového přístupu vymezuje v § 3 odst. 2 jako „*přístup k informaci neomezeného okruhu žadatelů¹¹⁴ pomocí sítě, nebo služby elektronické komunikace,*” přičemž definice sítě a elektronických služeb je upravena v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, který vymezuje tyto pojmy natolik široce, že pod ně lze podřadit prakticky všechny dnes používané prostředky dálkové komunikace, přičemž je ještě nutno podotknout, že tuto definici je možné vztáhnout jak na poskytování informací zveřejněním, tak i na žádost. Česká právní úprava tak v zásadě kopíruje výše zmíněnou tézi o relativně neurčité definici dálkového přístupu. Existují však určité problémy, kterým mohou povinné subjekty a jejich adresáti při poskytování informací tímto způsobem čelit.

V první řadě mnohým povinným subjektům může povinné zveřejňování podle § 5 SvInf činit nepřiměřené obtíže z hlediska jejich malé osobnostní, či technické vybavenosti. Tento problém se zákonná úprava snaží zhojit § 5 odst. 4 SvInf, který z povinnosti zveřejňovat informace způsobem umožňující dálkový přístup vylučuje ty subjekty, které jsou pouze fyzickou osobou. Za problematickou skupinu z hlediska možností realizace dálkového přístupu jsou někdy považovány menší obce, dlouhodobý trend ovšem ukazuje, že možnost zveřejnit informace na dálku (zejména na webových stránkách, které si povinný subjekt zřídí) je v současnosti mnohdy jednodušší než fyzické zpřístupnění. Přístup k informacím na dálku je zároveň pro velkou část příjemců informací pohodlnější a může tak nejen přispět k efektivnímu plnění práva na informace, ale i zvyšování dobrých vztahů mezi veřejností a veřejnou správou. Problematictější otázkou je forma konkrétních datových souborů, které jsou touto elektronickou podobou poskytovány. V tomto směru je klíčové zkoumat dva parametry, za první, do jaké míry jsou datové soubory publikované v elektronické podobě jsou

¹¹⁴ Zákon zde používá pojem žadatel, ačkoliv v případě poskytnutím informace zveřejněním se nebude jednat o konkrétního žadatele, nýbrž jakéhokoliv příjemce těchto informací. Patrně se však jedná o jazykově nevhodně zvolený termín, nikoliv o úmysl zákonodárce vyčlenit širší veřejnost z přístupu k informacím na dálku, neboť to by znamenalo doslova pravý opak účelu celého zákona.

přehledné a „uživatelsky přívětivé“ a za druhé zda vůbec splňují parametry otevřených dat.

K první otázce se vyjádřím jen rámcově, neboť se nejedná pouze o otázku právní, ale spíše technickou. Podle mého názoru by stálo za zvážení směřovat veřejnou správu (potažmo povinné subjekty obecně, a to včetně nestátních) k větší unifikaci těchto systémů, například tak, že by všechny užívaly stejný program pro čtení textových dokumentů a podobně. Problémem této myšlenky je možná kolize se zákonem č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, neboť by tento postup mohl vést ke značné monopolizaci těchto služeb, což by se mohlo ukázat problematickým zejména ve vztahu k povinným subjektům, které mají povahu veřejného podniku a aktivně se tak podílí na hospodářské soutěži. Elegantnějším řešením se tak jeví spíše kladení důrazu na to, aby subjekty veřejné správy vytvářely své webové stránky a na nich umístěné datové soubory přehledné s pokud možno unifikovaným designem napříč odlišnými větvemi veřejné správy a učinily tak vyhledávání zveřejněných informací snazším a přívětivějším.

Problematika vytváření datových souborů, jakožto otevřených informací je ovšem složitější. Definici otevřených dat lze najít v § 3 odst. 8 SvInf. Musí se jednat o informace, které mohou být kdykoliv znovu dohledatelné, přičemž musí být zveřejněny v otevřeném formátu, který je strojově čitelný a zároveň musí být zařazeny do Národního katalogu otevřených dat. Zjednodušeně řečeno povinný subjekt nemůže takto zveřejněné datové soubory opatřit zvláštní technickou ochranou, ani je nesmí publikovat takovým způsobem, aby bylo k jejich získání a následnému využití potřeba speciálního softwaru, či nepřiměřeného úsilí. O problému zveřejňování informací s přístupem na dálku, které ovšem neodpovídaly parametrům otevřených dat hovořila již důvodová zpráva k zákonu č. 298/2016 Sb., která tehdejší stav hodnotila poměrně kriticky a na základě výsledků přidružené závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA) vyhodnotila 5 z 9 zkoumaných rizik na úrovni vysoká.¹¹⁵ Zejména problematickým byla podle důvodové zprávy absence centrálního katalogu otevřených dat, kde by byly publikovány datové soubory napříč veřejnou správou¹¹⁶ a za druhé jednotlivé

¹¹⁵ Viz bod 1.6 „*Zhodnocení rizik*“ v důvodové zprávě, sněmovní tisk 764, Poslanecká sněmovna, 7. období, 2013–2017,

¹¹⁶ Důvodová zpráva obsahovala i poměrně obsáhlý popis fungování centrálních katalogů otevřených dat v jiných zemích, přičemž zejména zmiňovala USA a Velkou Británii za velmi úspěšné v poskytování datových sad tímto způsobem, proto je jimi český Národní katalog

povinné subjekty poměrně často vůbec nezveřejňovaly informace jako otevřená data, tudíž jejich opětovné využití bylo značně omezeno.

Zákon č. 298/2016 Sb. zavedl na základě této zprávy 2 významné změny. Zaprvé vytvořil již zmíněný Národní katalog otevřených dat a zadruhé zavedl do českého právního řádu pevnou definici otevřených dat, tak jak byla popsána v této podkapitole. Implementace této novely trvá dodnes, Národní katalog otevřených dat (vedený Ministerstvem vnitra) byl sice zřízen již delší dobu, avšak pořad ještě neobsahuje všechna předvídaná data. Zásadní v tomto ohledu je povinnost pro státní orgány a orgány krajů a obcí s rozšířenou působností od 1. února 2022 zveřejňovat obsah svých úředních desek jako otevřená data. Podle vyjádření Národního koordinátora otevřených dat při ministerstvu vnitra zvládají takto publikovat obsah úředních desek i relativně malé obce bez větších potíží,¹¹⁷ přičemž počet úřadů, které zveřejnily informace jako veřejná data vzrostl ke konci února 2022 na 175.

V souvislosti se změnami ve zveřejňování informací s možností dálkového přístupu je potřeba zmínit ještě jednu legislativní změnu, kterou představuje zákon č. 261/2021 Sb. Touto novelou byl do SvInf zaveden nový §5a, jež stanovuje obligatorní zveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup pro povinné subjekty, které mají zákonnou povinnost spravovat tzv. registry, tzn. určité databáze, veřejné rejstříky, či jiné informační systémy veřejné správy, které jsou na základě zákona veřejně přístupné. Až na výjimku, kterou představují určité druhy listin potom musí mít tyto informace povahu otevřených dat. Jedná se o zásadní změnu v přístupnosti informací zveřejňovaných veřejnou správou, obzvlášť vezmeme-li v potaz odstavec 3 nového paragrafu, který stanovuje již zmíněnou povinnost pro státní orgány, kraje a obce s rozšířenou působností zveřejňovat informace na svých úředních deskách jako otevřená data, a to dokonce včetně doprovodných metadat. V kombinaci s povinností zveřejňovat datové soubory v Národním katalogu otevřených dat, která je podmínkou naplnění definice otevřených dat se jedná o obrovský krok směrem k zpřehlednění

otevřených dat inspirován. Viz bod 1.3.2 „*Popis existujícího skutkového stavu*“ (v důvodové zprávě).

¹¹⁷ Viz Podpora transparentnosti a digitalizace. Už přes 170 úřadů zveřejňuje informace ve formě otevřených dat [online]. [cit. 2022-02-26]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/podpora-transparentnosti-a-digitalizace-uz-pres-170-uradu-zverejnuje-informace-ve-forme-otevrenych-dat.aspx>

a zpřístupnění informací veřejnosti. Celková dostupnost otevřených dat se tedy zvyšuje a zavdává příjemcům informací důvod ke strážlivému optimismu, jen budoucnost však ukáže, jak se bude faktické provedení těchto právních novel dál vyvíjet.

2.2. Poskytování informací na žádost

Poskytování informací za žádost je druhým pilířem informačního práva v ČR. Jedná se o postup, kdy jedna konkrétní osoba – žadatel přímo požádá konkrétní subjekt o poskytnutí konkrétních informací. Tento postup je narozdíl od zveřejnění tedy spojen s posuzováním právních nároků žadatele v přístupu k informacím a jeho výsledkem je buď úplné poskytnutí všech takto žádaných informací, nebo úplné, či částečné odmítnutí této žádosti. Dochází tak nejen k faktické, ale i právní změně postavení žadatele. Specifikem této metody poskytování informací je skutečnost, že povinný subjekt vydává rozhodnutí o neposkytnutí informací pouze v případě, kdy žádosti plně nevyhoví. Naopak v případě, kdy dojde k závěru, že je možné poskytnout žadateli informace v plném rozsahu, tyto informace poskytne a žádné rozhodnutí nevydává. Je tedy otázkou, jak tento právní postup klasifikovat, jedná se o zvláštní postup povinného subjektu, natolik atypický, že je nutné jej považovat za zcela ojedinělý institut, nebo je to spíš určitý zvláštní typ správního řízení se specifiky vyplývajícími ze SvInf?

Osobně se přikláním k druhému názoru, přestože nelze přímo podřadit tento postup pod § 9 SpŘ, kde je definice správního rozhodnutí obsažena, lze poukázat na významné paralely. I v případě posuzování žádosti o informace podle SvInf dochází k materiálnímu hodnocení práv žadatele a tento proces, byť méně formalizovaný než ten podle SpŘ není zcela bezformálním, dále samotná skutečnost, že v případě rozhodnutí ve prospěch žadatele nedochází k vydání formalizovaného správního aktu podle mého názoru neznamená, že se nejedná o formu správního řízení, neboť i zde dochází k posuzování veřejných subjektivních práv konkrétní osoby¹¹⁸ konkrétním orgánem veřejné správy (vždy alespoň v materiálním pojetí). I proto je vhodné na tento postup v přiměřené míře jako na typ správního řízení nahlížet.

¹¹⁸ Srov. FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. § 4 [Poskytování informací]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 239.

2.2.1. *Náležitosti a forma žádosti*

Žádost lze podat několika způsoby, tedy ústně, či písemně, a to jak na fyzické listině, tak prostřednictvím sítě, či služby elektronických komunikací.¹¹⁹ Základní povinností žadatele je učinit srozumitelnou¹²⁰ a dostatečně určitou¹²¹ a zároveň její obsah formulovat alespoň tak, aby bylo zjevné, že se jedná o žádost podle SvInf. Jak srozumitelnost, tak dostatečná určitost jsou neurčité právní pojmy, proto je třeba hledat jejich výklad v soudní judikatuře. Částečnou odpověď nám poskytuje rozsudek NSS č.j. As 57/2011-77, podle kterého musí být ze žádosti možné dovodit čeho se žadatel domáhá, a že se informací domáhá podle SvInf. K úplnému vyjasnění těchto pojmů však potřebujeme určit, na kolik musí být vymezení informací v žádosti konkrétní, aby se jednalo o žádost „dostatečně určitou.“ Odpověď nalézáme opět v judikatuře NSS, podle kterého je žádost o informace nesrozumitelná, či nejasná, „*pokud ji povinný subjekt je schopen identifikovat a následně vyhledat jen se zjevně nepřiměřeným úsilím.*¹²²“ I tento rozsudek je svým způsobem problematickým, neboť používá další neurčitý právní pojem – zjevně nepřiměřené úsilí. I přesto si myslím, že se jedná o judikát klíčový, neboť zachovává individuální přístup ke každé konkrétní žádosti, ale zároveň stanovuje základní vodítko pro případy, kdy může povinný subjekt věc odložit, aniž by se jí materiálně zabýval.

Je zjevné, že po žadateli není možné požadovat, aby informace, o které žádá precizně konkretizoval, neboť často ví pouze určité základní informace o konkrétním datovém souboru (například ví o existenci určité auditové zprávy, aniž by znal specifika jejího provedení, či název), nebo dokonce ani neví o existenci konkrétních dat, ovšem má zájem na získání informací o určitém okruhu činností povinného subjektu. Povinný subjekt by měl patrně postupovat v souladu s právními zásadami informačního práva, měl by jednak vyjít žadateli vstříc a pomoci mu žádost konkretizovat, tak aby mohla být vyřízena v jeho prospěch, a pokud ani tak není možné vyřídit celou žádost, měl by se alespoň pokusit poskytnout žadateli co největší část dotčených informací a obsah žádosti tak naplnit v co největší míře.

¹¹⁹ § 13 odst. 1 SvInf

¹²⁰ Viz § 15 odst. 1 SvInf

¹²¹ Viz § 15 odst. 5 písm. b) SvInf

¹²² Viz rozsudek NSS ze dne 27.6. 2007, č. 1342/2007 Sb. NSS

Parametry, které musí žádost splnit, aby mohla být posuzována podle SvInf se liší podle její formy. Zatímco ústní žádost musí splnit prakticky pouze požadavek srozumitelnosti a určitosti, písemná žádost je zpravidla více formalizovaná. Konkrétní požadavky na písemnou žádost jsou potom obsaženy v § 14 tohoto zákona. Jelikož se jedná o posuzování žádosti podané konkrétním žadatelem, musí z ní být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena a zároveň musí obsahovat informace sloužící k identifikaci žadatele u FO jméno, příjmení, adresu bydliště, případně adresu doručování, u PO název, IČO, adresu sídla, případně též odlišnou adresu pro doručování. Do určité míry lze uvažovat, že se jedná o určitou nesrovnalost, neboť právo na informace náleží každému a vlastnosti žadatele tudíž nemohou být faktorem ovlivňující jejich poskytnutí, na druhou stranu je nutno brát v potaz, že některé tyto prvky mohou usnadnit povinnému subjektu poskytování informací, například nutnost uvést adresu bydliště, případně doručovací adresu je důležité pro poskytnutí informace v žádané formě (například písemně na e-mail, s připojením datových souborů) a tudíž může nejen pomoci povinnému subjektu, ale být i ve prospěch žadatele.

Specifickou je potom žádost podaná elektronicky. Jediným požadavkem nad rámec obecných náležitostí písemné žádosti v této podobě je nutnost zaslat žádost na adresu elektronické podatelny, je-li povinným subjektem zřízena.¹²³ Pokud zřízena není, je možné poslat žádost na kteroukoliv elektronickou adresu náležející povinnému subjektu. Žádost tak lze podat prakticky jakýmkoliv prostředkem elektronické komunikace, disponuje-li jím i povinný subjekt, klidně tedy i prostou e-mailovou zprávou. Tyto parametry na jednu stranu dělají žádost méně formální a snadněji proveditelnou v porovnání s elektronickým podáním podle SpŘ, které vyžaduje ověřený podpis,¹²⁴ na druhou stranu zavádí již zmíněnou povinnost podávat žádost na k tomu určenou elektronickou adresu. V tomto ohledu se jedná o určité pravidlo nad rámec SpŘ, neboť elektronické podání nelze přijmout ani v případě, že by disponovalo ověřeným elektronickým podpisem, pakliže by nebylo zasláno na příslušnou adresu elektronické podatelny, a to nejenom ve smyslu podání žádosti, ale i dalších podání učiněných v řízení o poskytnutí

¹²³ § 14 odst. 3 SvInf

¹²⁴ Viz povinnost prosté elektronické podání doplnit formou s ověřeným podpisem do 5 dní ve smyslu § 37 odst. 4 SpŘ, patrně prostřednictvím datové schránky

informace.¹²⁵ Hlavním důvodem pro tuto úpravu je snaha zákonodárce „ochránit“ povinné subjekty před návalem žádostí na různé elektronické adresy, které by mělo za následek nepřehlednost a ztížení procesu posuzování těchto žádostí, jež by v důsledku mohlo negativně ovlivnit i žadatele samotné.

Obecně vzato však úprava v SvInf skutečně přispívá k jednoduššímu činění podání, neboť klade menší požadavky na jednotlivá podání adresátů a značně rozšiřuje okruh nástrojů elektronické komunikace, kterých mohou při uskutečňování těchto podání využít. Význam možnosti podávat žádosti i bez ověřeného podpisu lze ilustrovat zejména na skutečnosti, že zatímco datových schránek existuje k 20. 2. 2020 v ČR 1 471 181,¹²⁶ e-mailová korespondence je již delší dobu faktickou základní formou uskutečňování elektronické písemné korespondence, která se navíc vyznačuje i menší mírou formality a její založení narozdíl od datové schránky nemá prakticky žádné právní důsledky.¹²⁷

2.2.2. Vyřízení žádosti povinným subjektem

Problematice postupu povinného subjektu při posuzování žádosti jsme se rámcově věnovali již v první kapitole, ze které je zjevné, že nejdříve musí povinný subjekt správně vyhodnotit, podle jakého zákona žádost posuzovat. Nejprve je nutné aby povinný subjekt posoudil, zda se vůbec jedná o právně závaznou žádost, či o naprosto neformální „prosbu“ o informace, v prvním případě totiž bude muset uplatnit SvInf, popřípadě jinými speciálními zákony předvídaný postup, v druhém případě je v podstatě na jeho volném uvážení, jak s takovou prosbou naloží.¹²⁸ Platí, že řízení o poskytnutí informace je v případě písemné žádosti zahájeno okamžikem, kdy je doručeno povinnému subjektu,¹²⁹ nikoliv okamžikem, kdy povinný subjekt usoudí, že žádost je podáním podle SvInf, tedy

¹²⁵ Rozsudek NSS ze dne 16.12. 2010, č. 2440/2011 Sb. NSS

¹²⁶ Toto číslo navíc zahrnuje veškeré datové schránky, netýká se tedy pouze fyzických osob, viz statistiky na portálu datoveschranky.info, vedené ministerstvem vnitra ČR, dostupné z: <https://www.datoveschranky.info/statistiky>

¹²⁷ V kontrastu samotná existence datové schránky může potenciálně vést k uplatnění právní fikce doručení jejímu vlastníkov, bylo-li mu touto formou doručeno a dotčený vlastník si datovou schránku neotevřel.

¹²⁸ Byť podle zásady dobré správy a k uplatnění zásad informačního práva by měl vyjít takové prosbě vstříc a poskytnout informaci neformálním sdělením, není-li zde zákonný důvod pro odmítnutí informaci poskytnout.

¹²⁹ §14 odst. 1 SvInf

i samotný proces posuzování žádosti z hlediska jejích formálních náležitostí je poměrně logicky součástí řízení o poskytnutí informace.

Východisko pro posouzení žádosti vychází z již zmíněného rozsudku NSS čj. As 57/2011-77, který dospěl k závěru, že základním vodítkem pro posouzení žádosti je její samotný obsah, nikoliv přímé označení zákona, podle kterého se žadatel informací domáhá, neboť takový formalismus by znamenal značné omezení přístupu k informacím. Vzhledem k zásadě přednosti poskytnutí informace by měl postupovat ve prospěch adresáta, tedy vyjít mu vstříc a snažit se informace poskytnout tak, aby co nejvíce naplnil obsah žádosti, a současně šetřil jiná práva, která by mohla být poskytnutím dotčena. V praxi to bude znamenat, že jakýkoliv povinný subjekt bude muset in concreto vyhodnotit parametry každé žádosti zvlášť, nejprve tak, že posoudí možná zákonná omezení v poskytování informací. Pokud neexistují, informace poskytne, aniž by o tom vydával rozhodnutí, pokud existují, nejprve posoudí, jaké informace poskytnout může, případně jakým způsobem, tyto poskytne a o zbytku vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Pokud není možné poskytnout informace žádné, vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti v plném rozsahu.

Jak by však měl povinný subjekt postupovat v případě, že zde existují právní vady, pro které není schopen se žádostí zabývat? Základním dělítkem je, zda se jedná o vady napravitelné, či nenapravitelné. Pokud se jedná o vadu nenapravitelnou, povinný subjekt bude muset žádost odložit, v případě, že se jedná o vady napravitelné, by měl na základě zásady dobré správy poskytnout žadateli pomoc a vést ho k tomu, aby se vadu podařilo napravit. Konkrétní postup mu potom dává § 14 odst. 5 SvInf.

Nejprve se zaměříme na vady napravitelné. Jedná se o nedostatek identifikačních údajů o žadateli, nesrozumitelnost.¹³⁰ Ne každá vada žádosti je nutně důvodem k tomu, aby byla odložena, ba dokonce, aby povinný subjekt vůbec žadatele k jakékoliv nápravě vyzval. Vzhledem k absenci pozitivního správního aktu o poskytnutí informací totiž není nutné, aby byly vady žádosti napraveny, pokud je z ní přímo zjevné, že zde není zákonný důvod pro neposkytnutí

¹³⁰ Lze zmínit ještě vyřízení žádosti o informace, ke kterým se vztahuje autorské právo, nabídnutím licenční, či podlicenční smlouvy podle §14 odst. 5 písm. d), tento postup se však široce týká práva k nehmotným statkům, jež překračuje rámec této práce, proto o něm nebudu hovořit v širších konotacích.

informace.¹³¹ V takovém případě by měl povinný subjekt žádat o doplnění žádosti pouze v případě, že by bez takového doplnění nebylo možné informace poskytnout, a to buď pro její nesrozumitelnost, nebo nedostatek údajů, potřebných k praktickému poskytnutí informací¹³² (absence elektronické adresy v případě, že žadatel má zájem na poskytnutí informací elektronickou podobou atd). Tuto tezi podporuje podle mého názoru i skutečnost, že zákonodárce v §14 odst. 5 písm. a) stanovuje, že povinný subjekt k doplnění žádosti vyzve „zejména“ v případech, kdy bude nutné poskytnout informace skrze licenční nabídku, nebo pokud zde budou podmínky pro vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Domnívám se, že na základě jazykově-gramatického výkladu výše uvedeného lze usoudit, že výzva k doplnění žádosti při absenci zákonných omezení jejich poskytnutí by měla být výjimkou, nikoliv pravidlem.

Určitou zvláštností je, že narozdíl od ostatních procesních rozhodnutí, které vedou k odložení žádosti, v případě, že žadatel nedoplní žádost na základě výzvy pro nesrozumitelnost¹³³ povinný subjekt vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Jedná se o určitou nesrovnalost, neboť toto rozhodnutí je v obecné míře užíváno právě v případě, že povinný subjekt vyhodnotí, že jsou zde zákonné důvody pro odepření informací. Možným výkladem je, že se jedná o ustanovení sankčního charakteru, neboť žadateli v takovém případě byla poskytnuta lhůta 30 dní k nápravě, které nevyužil.¹³⁴ O sankční povaze tohoto ustanovení se dá uvažovat, neboť opravným prostředkem proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informace je odvolání, nikoliv stížnost podle §16a SvInf, tedy opravný prostředek proti meritornímu rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí procesnímu, ke kterému má stížnost podle SvInf blíže. To patrně povede k nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí kvůli nedostatku důvodů pro neposkytnutí informací v materiálním smyslu. Myšlenka tohoto ustanovení rozumím, ale nejsem přesvědčen o jeho správnosti. Uvědomuji si, že žadatele nelze bezmezně ochraňovat v případě, že obstrukce v procesu

¹³¹ FUREK, Adam. § 14 [Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 691.

¹³² FUREK, Adam. § 14 [Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 692.

¹³³ §14 odst. 5 písm. b) SvInf

¹³⁴ FUREK, Adam. § 14 [Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 702.

poskytování informací jsou způsobeny jeho jednáním, na druhou stranu pochybují o skutečném účinku této úpravy, neboť velká část žadatelů bez právnického vzdělání si ani nebude uvědomovat rozdíl v těchto postupech, vzhledem k neformálnosti řízení podle SvInf a absenci požadavku právního zastoupení. Zadruhé si dokáží představit situaci, kdy by tohoto ustanovení mohlo být zneužito povinným subjektem k odmítnutí žádosti bez nutnosti jejího meritorního přezkumu.

Nyní se přesuňme k popisu vad nenapravitelných. První vadou, která zapříčiňuje nemožnost meritorního posouzení žádosti je skutečnost, že se informace netýkají působnosti povinného subjektu, tudíž není příslušný k jejich vyřízení.¹³⁵ Druhou nenapravitelnou vadu lze spatřovat v nedostačující identifikaci žadatele, a to v takové míře, že není možné ho ani vyzvat k doplnění identifikačních údajů v žádosti podle §14 odst. 5 písm. a) SvInf. Mohlo by se jednat o situaci, kdy bude na fyzické listině povinnému subjektu doručena žádost o informace, přičemž listina nebude obsahovat žádné identifikační údaje, ani doručovací adresu. V takovém případě nezbyde povinnému subjektu nic jiného než žádost odložit, prakticky ve všech ostatních případech však bude povinný subjekt postupovat tak, že vyzve žadatele k odstranění vad, které žádost obsahuje.

2.2.3. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

Specifickou otázkou ve vztahu k vyřízení žádosti je forma negativního rozhodnutí o neposkytnutí informace. Tato otázka je problematická, protože v praxi leckdy nastává situace, kdy povinný subjekt informace poskytne částečně a zároveň výslovně zbytek informací poskytnout neodmítne, popřípadě vydá určité faktické sdělení, ze kterého vyplývá, že informace poskytnout nehodlá. Jelikož negativní rozhodnutí o odmítnutí žádosti je správním rozhodnutím se všemi náležitostmi, měla by jeho forma odpovídat náležitostem podle § 68 SpŘ, zejména by z něj mělo být zjevné, jaké informace mu povinný subjekt odmítá poskytnout¹³⁶ a dostatečně by mělo zdůvodňovat, proč jsou tyto informace z poskytování vyloučeny.¹³⁷ Jak ovšem posuzovat formy neposkytnutí informace, které tyto formální požadavky nesplňují? Tato otázka je klíčová i pro využití náležitého prostředku

¹³⁵ Viz §14 odst. 5 písm. c) SvInf, podrobněji se otázkou příslušnosti povinného subjektu zabývám v kapitole 2.2.4.

¹³⁶ Viz Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 47/2012-57, soud zde hovoří zejména o významu odůvodnění z hlediska seznatelnosti a přesvědčivosti rozhodnutí.

¹³⁷ Rozsudek NSS, č.j. 9 As 94/2011-83, 12. 4. 2012

právní ochrany, neboť zatímco proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti je vždy příslušným opravným prostředkem odvolání proti jiným, zejména procesním nedostatkům je příslušná stížnost podle § 16a SvInf, či prostředky dozorčí.

Obecným názorem na tuto problematiku je, že by se i neformální sdělení povinného subjektu mělo posuzovat materiálním hlediskem a za rozhodnutí ve smyslu § 15 SvInf být považováno, pokud je z něj dostatečně zjevné, že povinný subjekt poskytnout informace odmítá.¹³⁸ Na druhou stranu je třeba říci, že judikatura v tomto ohledu není zcela jednotná, například v rozhodnutí 2 As 44/2008-72, 26. 6. 2009 NSS vyjádřil názor, že faktická anonymizace informací (například jejich začerněním) není z materiálního hlediska rozhodnutím, proto je nutné se proti nim bránit skrze stížnost podle § 16a SvInf, nikoliv odvoláním.

2.2.4. Příslušnost k vyřízení žádosti

Otázka vymezení povinného subjektu byla popsána z části již v kapitole o subjektech, kde byla uvedena problematika neochoty povinného subjektu informace poskytnout. Poměrně logicky je základním pravidlem pro určení příslušnosti k vyřízení žádosti o informace působnost povinného subjektu, přičemž je nutné vycházet z širšího pojetí působnosti. Povinný subjekt tedy bude příslušný k vyřízení žádosti tam, kde informacemi objektivně disponuje.¹³⁹ Toto široké pojetí působnosti dále podporuje skutečnost, že povinný subjekt musí žádost vypořádat vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti i v případě, kdy má za to, že poskytování dotčených informací nemá být vyřizováno podle SvInf.¹⁴⁰ Může nastat situace, kdy se informace týkají působnosti více povinných subjektů, v takovém případě je příslušný jakýkoliv z nich, ovšem povinný subjekt vyřizující žádost může uplatnit postup podle § 14 odst. 7 písm. c) SvInf a do řízení přibrat jiné povinné subjekty, což povede k prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o 10 dní. Pakliže povinný subjekt dojde k závěru, že se informace netýkají jeho působnosti, musí uplatnit

¹³⁸ Srov. např. rozsudek NSS 4 As 48/2007

¹³⁹ Rozsudek NSS č.j. 1 As 29/2009–62, bod 11

¹⁴⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2009, č.j. As 44/2008-72, v tomto rozsudku NSS rozhodl v neprospěch krajského státního zastupitelství v Ostravě, které vymezilo svou působnost podle SvInf pouze na poskytování informací podle § 13a až 13j zákona o státním zastupitelství a zbytek žádosti odložilo, aniž by o něm vydalo rozhodnutí o neposkytnutí informací. Takový postup posoudil NSS za nesprávný, protože posouzení žádosti, vedoucí k vyloučení části informací z povinnosti poskytovat informace podle SvInf znamená de facto věcné posouzení žádosti.

postup podle §14 odst. 5 písm. c) SvInf a do 7 dnů vyrozumět žadatele o tom, že není příslušný k vyřízení žádosti a tu následně odložit. Judikatura dospěla k závěru, že toto sdělení má i při nedostatku formálních náležitostí povahu rozhodnutí a je proto přezkoumatelné.¹⁴¹ Opačný postup by v podstatě dával povinnému subjektu neomezenou pravomoc vyřizovat žádosti tímto způsobem, aniž by se jimi věcně zabýval.

Jaký je však procesní postup, pokud povinný subjekt má za to, že vůbec nemá informační povinnost podle SvInf? Tato situace vytváří určitý paradox, neboť subjekt, který zároveň není povinným subjektem podle SvInf by neměl mít pravomoc žádost posuzovat, ani o ní vydávat negativní rozhodnutí. Na druhou stranu absence opravných prostředků proti takovému postupu by mohla znamenat naprostou nemožnost právní ochrany adresáta. Ačkoliv se podle dřívější judikatury o rozhodnutí nejednalo ani v materiálním smyslu,¹⁴² postupně došlo k judikatorní změně ve prospěch žadatelů, přičemž je nyní potřeba považovat i neformální sdělení putativního povinného subjektu za rozhodnutí v materiálním smyslu, proti kterému je přípustné odvolání podle § 15 SvInf a následná ochrana ve správním soudnictví, a to patrně po vyčerpání opravných prostředků skrze SvInf.¹⁴³

2.2.5. Lhůty při vyřizování žádosti

SvInf v § 20 odst. 4 písm. d) stanovuje, že pro počítání lhůt se použijí ustanovení SpŘ. Všechny lhůty podle SvInf tedy podléhají pravidlům počítání času podle §39 a §40 SpŘ. Lhůty k vyřízení žádosti se liší podle postupu, který povinný subjekt zvolí v řešení žádosti. Obecnou lhůtou pro podání výzvy k doplnění žádosti je 7 dní od počátku řízení, naopak obecnou lhůtou k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti je 15 dní. Je zjevné, že lhůty kladou důraz na rychlé vyřízení věci a uspokojení žádosti adresáta, v obou případech se totiž jedná o lhůtu kratší, než je základní lhůta pro vydání rozhodnutí dle SpŘ, která činí 30 dní.¹⁴⁴ Lhůtu k vyřízení žádosti lze však ze závažných důvodů prodloužit až o 10 dní, přičemž taxativní

¹⁴¹ Viz rozsudek NSS ze dne 26.4. 2011 čj. 8 As 51/2010-126

¹⁴² Viz například rozsudek NSS ze dne 5.1.2006, čj. 1 As 1/2005-58

¹⁴³ Viz zejména rozsudek NSS, čj. 6 As 115/2014-35, soud se v tomto rozsudku odvolával mimo jiné na svůj předchozí rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104, podle kterého je třeba posuzovat správní úkony podle materiálního hlediska, tedy i neformální sdělení může mít povahu rozhodnutí podle § 65 SRS.

¹⁴⁴ §71 odst. 3 SpŘ.

výčet těchto důvodů obsahuje § 14 odst. 7 písm. a) až c).¹⁴⁵ O prodloužení lhůty musí být podle zmíněného ustanovení žadatel informován. Významnou je v tomto ohledu skutečnost, že samotné vyrozumění o prodloužení lhůty nepodléhá zákonným důvodům pro podání stížnosti podle § 16a SvInf. Vzhledem k tomu, že lhůta pro podání stížnosti běží až od vyřízení žádosti jako celku, je možné se proti prodloužení lhůty bránit až po jejím uplynutí.¹⁴⁶

Další otázku představuje stavení lhůty k vyřízení žádosti po dobu, kdy je žadatel povinen učinit určité kroky k její nápravě na výzvu povinným subjektem. Typicky se bude jednat o lhůtu 30 dnů v případě nesrozumitelné žádosti a lhůtu 15 dnů, v případě nedostatku identifikačních údajů o žadateli. I v tomto případě může žadatel nesouhlasit s výzvou k doplnění žádosti, přesto však bude muset vyčkat, než lhůta k doplnění žádosti uplyne a poté využít opravných prostředků, proti vypořádání žádosti povinným subjektem.

2.2.6. *Forma poskytovaných informací*

Prvotním vodítkem pro zvolení správné formy poskytovaných informací je nepochybně žádost samotná. Právním základem pro tento postup je §4a SvInf, jenž stanovuje v odstavci 2 i demonstrativní výčet možných způsobů poskytnutí informací, přičemž zákonná úprava akcentuje i přednost poskytnutí informací elektronickým způsobem, pokud je to vzhledem k obsahu žádosti možné. Podobně jako u zveřejnění, i při poskytování informací na žádost je žádoucí, aby povinný subjekt poskytl informace v žádaném formátu s doprovodnými metadaty, je-li to technicky možné. Určitou překážkou v poskytování informací v plném rozsahu, respektive v žádané formě je „nepřiměřená zátěž“ při jejich pořizování. Tento neurčitý právní pojem bude opět nutné vykládat individuálně pro každý případ, přičemž by povinný subjekt měl zhodnotit zejména své technické možnosti a ve spolupráci s žadatelem vyřídit žádost tak, aby byly informace poskytnuty co nejdříveji žádosti, tak aby byla zachována jeho práva v co nejširší míře.

¹⁴⁵ Jedná se jednak o technicky náročný sběr informací, který je buď nutné získat z různých úřadoven, nebo o informace velkého rozsahu, či výrazně typově odlišných. Za druhé se jedná o již zmíněnou situaci, kdy je nutné do řízení přibrat jiný povinný subjekt, popřípadě organizační složku téhož subjektu, jež má na vyřízení žádosti vážný zájem.

¹⁴⁶ FUREK, Adam. § 14 [Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 721.

Obecně však platí pravidlo, že informace je nutné poskytnout vždy, i v případě velké technické obtížnosti, pokud je to možné.¹⁴⁷ V takovém případě povinný subjekt musí žadatele upozornit na zvýšenou úhradu nákladů řízení a jakým způsobem je vyčíslil. Otázkou je, jak řešit situaci v případě, že část informací, nelze poskytnout v žádané formě, či nelze vyhovět žádosti vůbec, a to ani ve spolupráci se žadatelem. V takovém případě je podle mého názoru na místě, aby povinný subjekt vydal rozhodnutí o neposkytnutí informací podle § 15 SvInf a otevřel tak případně žadateli možnost bránit se neposkytnutí informací v jím žádané formě opravnými prostředky. V odborných kruzích však převládá spíše názor, že § 4a zakládá určitou fikci vyhovění žádosti v případě poskytnutí informace v jiné formě, než je obsažena v žádosti, tudíž rozhodnutí o jejím odmítnutí není nutné.¹⁴⁸

Zvláštním postupem, kdy povinný subjekt informace poskytne jinou formou, než podle obsahu žádosti je odkaz na zveřejněnou informaci podle § 6 SvInf. Jedná se o postup kdy do sedmi dnů od podání žádosti povinný subjekt informace sice neposkytne přímo, ale vzhledem k tomu, že informace již byly zveřejněny na ně poskytne odkaz.¹⁴⁹ Jde tedy o způsob vyřízení žádosti, kdy je právo žadatele na přístup k informací naplněno, ovšem formou odlišnou od obsahu žádosti. V případě, že žadatel s tímto postupem nesouhlasí, může přímo povinnému subjektu sdělit, že na přímém poskytnutí informace trvá, podle § 6 odst. 2 SvInf, popřípadě podat stížnost podle §16a odst. 1. písm. a) téhož zákona. V případě, že žadatel zvolí postup požádat povinný subjekt o poskytnutí informací přímo, musí mu vyhovět. Výjimku z tohoto pravidla představuje situace, kdy žadatel podal žádost elektronickou podobou a informace o které žádá byly již zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup a žadateli byl sdělen odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází. I v tomto případě je vhodná otázka, zda by nebylo vhodnější, aby povinný subjekt v těchto situacích vydával rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Myslím si, že by stálo za zvážení takový legislativní posun učinit,

¹⁴⁷ Rozsudek NSS, č.j. 7 As 20/2013-23

¹⁴⁸ Srov. JIROVEC, Tomáš. § 4a [Poskytování informací na žádost]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 264.

¹⁴⁹ NSS ovšem v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 9 As 296/2019 dovedil, že tato lhůta je prekluzivní, tudíž v případě opožděného odkazu ze strany povinného subjektu po uplynutí sedmidenní lhůty je nutné na tento postup pohlížet tak, že byl povinný subjekt nečinný a žádost tímto vyřízena nebyla.

neboť neposkytnutí informací by mělo vždy vést k rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pokud se nejedná o čistě procesní rozhodnutí, kterým podle mého názoru neposkytnutí informací v požadované formě není. Je samozřejmě otázkou, zda by tento legislativní posun směrem k větší formalizaci řízení o poskytnutí informace byl vhodný. Na jednu stranu by mohl být výhodný v případě, kdy povinný subjekt informace poskytnout v plánu nemá, neboť by musel vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti, proti kterému by bylo přípustné odvolání, na druhou stranu by omezil možnost využít méně formální nápravy v podobě podání stížnosti podle § 16a. Jak současná úprava, tak i tyto možné změny tedy mají určitá pozitiva i negativa.

2.2.7. Hrazení nákladů za poskytování informací

Stejně jako jiná činnost veřejné správy, i poskytování informací vyžaduje určité finanční a časové náklady, proto i v případě postupu podle SvInf dává zákonodárce možnost povinným subjektům požadovat náhradu těchto nákladů po žadateli, a to konkrétně v § 17 předmětného zákona. Lze argumentovat, že ústavním základem pro tento postup je samotný čl. 17 odst. 5 Listiny, neboť se vlastně jedná o zákonnou podmínku pro poskytování informací, která ovšem musí být vyvážena tím, že povinný subjekt nesmí tímto postupem znemožnit přístup k informacím, neboť právo na informace náleží každému. Jedná se tedy o určitý projev zásady hospodárnosti, která ovšem musí respektovat zásady obecného a rovného přístupu k informacím a nepřispívat k faktickému znemožnění, či podstatnému ztížení výkonu tohoto práva. Hrazení nákladů by zejména nemělo být zneužíváno povinnými subjekty k vyloučení některých informací z jejich informační povinnosti skrze nepřiměřeně vysokou úhradu nákladů.

SvInf se pokouší tuto situaci řešit v § 17 odst. 1 tak, že jako maximální výši úhrady nákladů stanovuje náklady vynaložené při jejím pořizování a následném odeslání žadateli,¹⁵⁰ zároveň však dává povinnému subjektu možnost požadovat náhradu též pokud poskytování informací obnáší „mimořádně obsáhlé vyhledání informací,” tedy neurčitý právní pojem. Určitá vodítka pro výklad těchto pojmů nám poskytuje judikatura, popřípadě jednotlivé vnitřní předpisy, pomocí kterých jsou náklady vypočítávané. Například podle Městského soudu v Praze by výzvy k úhradě měl povinný subjekt využít v momentě, kdy pro něj již „*nebude přijatelné*

¹⁵⁰ Jedná se mimo jiné o implementaci požadavků směrnice PSI. Viz zejména čl. 6 směrnice.

nést úhradu ze svého.”¹⁵¹ Dalším vodítkem je nařízení vlády č. 173/2006 Sb., které stanovuje základní parametry pro stanovení cen úhrady poskytování informací, přičemž má každý povinný subjekt povinnost tento sazebník zveřejnit ve svém sídle a úřadovnách podle § 5 odst. 1 písm. e) SvInf, jejíž naplnění je podle názoru odborné veřejnosti i podmínkou pro vznik nároku na úhradu ze stranu povinného subjektu.¹⁵² Obecně vzato je za mimořádně obsáhlé vyhledání informace považován postup, který zatíží povinný subjekt především z hlediska personálního, jež naruší jeho běžné fungování.¹⁵³ Přesto se však stále jedná o neurčitý právní pojem, který bude nutné vykládat individuálně, přičemž je třeba se mít na pozoru před snahami povinných subjektů o zneužití tohoto institutu k omezení přístupu k informacím.

Další předpoklad pro uplatnění nároku na uhrazení nákladů je obsažen v § 17 odst. 3 a 4 SvInf, podle kterého musí povinný subjekt žadatele o svém požadavku na náhradu nákladů písemně upozornit, důkladně ho poučit o tom, jak byly náklady vypočítány, v jaké výši, podle jakých pravidel a zároveň ho poučit o možnosti podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d), včetně lhůty k jejímu podání. Pokud tak povinný subjekt neučiní, nárok na náhradu nákladů zaniká.¹⁵⁴ Podobně, pokud žadatel do 60 dní úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží.

Důležité je také, že povinný subjekt nemusí náhradu nákladů požadovat. Tato skutečnost se dá do určité míry dovodit jazykově-gramatickým výkladem přímo z § 17 SvInf, kde zákon používá slova „může” požadovat, nikoliv musí. Problematickou je v tomto ohledu skutečnost, že zákon nikde přímo neuvádí podmínky pro osvobození, či snížení poplatků za poskytování informace, byť určitou oporu lze nalézt v již zmíněném nařízení vlády č. 173/2006 Sb., které

¹⁵¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2008, č.j. 5 Ca 353/2006-50

¹⁵² FUREK, Adam. § 17 [Hrazení nákladů]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1005.

¹⁵³ Judikatura i odborná veřejnost v tomto ohledu zdůrazňuje zejména i úlohu strojového vyhledání a zpracování informací. Například podle rozsudku NSS č.j. 8 As 244/2018 lze vyhledání informací považovat za mimořádně rozsáhlé „*neumožňuje-li vnitřní informační systém povinného subjektu vyhledat na základě konkrétního kritéria požadované informace*”

¹⁵⁴ V tomto ohledu je ale vhodné poukázat na nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 1083/16, který připustil vypočítání náhrady nákladů „*kvalifikovaným odhadem.*” Jedná se o snahu ÚS ochránit povinné subjekty před situací, kdy povinný subjekt mimořádně obsáhlé vyhledání informací provede a žadatel posléze úhradu nezaplatí, čímž vynaložené náklady ze strany povinného subjektu nebudou sloužit žádnému účelu, viz bod 21 rozhodnutí. Jsem ovšem toho názoru, že je na místě tento nález vykládat restriktivně a bez dalšího jeho závěry aplikovat pouze v podobných skutkových situacích, tzn. v případě, kdy je zde důvodné podezření, že žadatel náhradu nezaplatí (například tak již v minulosti neučinil apod.).

v § 3 odst. 3 dává možnost povinným subjektům stanovit v sazebníku úhrad obecná pravidla za jakých podmínek nebude hrazení nákladů požadovat. Ač se na první pohled může zdát, že se jedná o postup nevhodný, podle mého názoru by měly povinné subjekty ke stanovení úhrad přistupovat poměrně restriktivně, a reflektovat povahu práva na informace, které náleží každému. V tomto ohledu si dovoluji odkázat na judikaturu NSS, podle kterého je určité finanční zatížení veřejné správy při poskytování informací v demokratických zemích standardem.¹⁵⁵

Zásadním rozhodnutím, týkajícím se hrazení nákladů je rozhodnutí zvláštního senát zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., Konf 115/2009-34, 15. 9. 2010¹⁵⁶ a na něj navazující rozhodnutí NSS. V tomto rozhodnutí zvláštní senát zkoumal povahu úhrad nákladů z hlediska příslušnosti obecných a správních soudů. V první řadě senát potvrdil názor, že žádat hrazení nákladů není obligatorní a visí na uvážení povinných subjektů. Dále dospěl k názoru, že povinnost zaplatit náklady pořízení informací, ba dokonce ani jejich vyčíslení není zásahem do subjektivního veřejného práva, a proto k žalobě proti němu nejsou příslušné správní soudy. Stejně tak ani sdělení povinného subjektu, kterým uvědomí žadatele o povinnosti náklady hradit nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS, a to ani v materiálním pojetí. Povahu rozhodnutí podle SŘS nepřiznal dokonce ani rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti proti nákladům řízení podle § 16a odst. 1 písm. d). Zvláštní senát zde argumentoval právě skutečností, že v kontrastu proti hrazení nákladů řízení podle správního řádu, je hrazení nákladů za poskytování informací podle SvInf zcela na správním uvážení povinného subjektu. Zvláštní senát vyjádřil názor, že náhrada nákladů má soukromoprávní povahu a žadatel se proti ní může v případě marně podané stížnosti podle SvInf bránit pořadem práva pro bezdůvodné obohacení u civilního soudu, nikoliv žalobou ve správním soudnictví. K výše zmíněným závěrům dospěl ovšem za situace, že by žadatel náklady skutečně uhradil, což by patrně vedlo k poskytnutí informací povinným subjektem, tedy podle zvláštního senátu k zániku nároků vůči němu, které mají povahu subjektivního veřejného práva. Jiná situace by nastala, pokud by žadatel na výzvu povinného subjektu náklady včas neuhradil. V takovém případě by podle zvláštního senátu odložení žádosti pro nezaplacení nákladů mělo povahu rozhodnutí ve smyslu

¹⁵⁵ Rozsudek NSS č. j. 6 As 79/2006 - 58

¹⁵⁶ Publikováno jako 2301/2011 Sb. NSS

§ 65 SŘS, neboť by nedošlo ani k poskytnutí informací a odložení žádosti by tím pádem zasahovalo i do veřejných práv žadatele. V tomto případě by patrně nejlepším postupem žadatele při neochotě náklady uhradit a současném nesouhlasu s jejich výší/způsobem vypočítání bylo náklady nezaplatit a následně podat žalobu proti rozhodnutí ke správnímu soudu.¹⁵⁷

Nezávisle na technickém způsobu stanovení nákladů však nelze klást nevhodný výpočet nákladů na straně povinného subjektu za vinu žadateli o informace.¹⁵⁸ ÚS v tomto ohledu zdůraznil v již zmíněném nálezu týkajícím se Policejního prezidia ČR, že „u stanovení úhrady nelze za dostačující považovat pouze formální existenci odůvodnění, nýbrž je nezbytné aby kasační soud zkoumal rovněž jeho racionalitu.“¹⁵⁹ Povinný subjekt tedy musí vždy postupovat hospodárně a to jak z pohledu vlastních nákladů, tak ze snahy minimalizovat potenciální náklady, které bude muset hradit žadatel.

3. Prostředky procesní obrany při neposkytnutí informací

V praxi mnohdy nastává situace, kdy povinný subjekt odmítá informace poskytnout, popřípadě činí určité formy obstrukcí v procesu jejich poskytování. Prostředky procesní obrany poskytuje pro tyto situace žadatelům jednak sám SvInf, zadruhé může žadatel podat správní žalobu podle SŘS. Tyto prostředky lze rozdělit podle povahy do několika skupin: Řádné opravné prostředky podle SvInf, žaloby podle SŘS, dozor ÚOOÚ podle §16b SvInf a vnitřní dozor v rámci organizační struktury povinných subjektů a nadřízených orgánů.

Zatímco 3. a 4. skupina jsou prostředky dozorcí, u 1. a 2. skupiny se jedná o opravné prostředky, které podává žadatel vlastním jménem a stává se tak účastníkem řízení o nich.

¹⁵⁷ JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4, str. 250.

¹⁵⁸ Viz rozsudek NSS čj. 6 As 326/2016-32

¹⁵⁹ III. ÚS 3339/20 bod 54

3.1. Obecné požadavky pro využití prostředků právní ochrany

Základní podmínkou pro uplatnění prostředků právní ochrany konkrétního žadatele je podání žádosti písemným způsobem. Tento požadavek určuje přímo SvInf, kdy v § 13 odst. 2 stanovuje povinnost podat žádost písemně, pokud žadatel nesouhlasí s jejím vyřízením a zároveň v odst. 3 stejného ustanovení vylučuje ustanovení o prostředcích právní ochrany podle SvInf pro žádost podanou ústně. Podání písemné žádosti je tak vlastně určitým kvazi opravným prostředkem proti odmítnutí, respektive nedostatečnému vyřízení ústní žádosti o informace. Protože se na tento postup nevztahují ustanovení o podání podle § 37 odst. 4 SpŘ, nelze ani závazně požadovat po povinném subjektu, aby ústní žádost převedl do písemné podoby nadiktováním do protokolu, byť tak povinný subjekt učinit může.¹⁶⁰

Odlišností od žádosti o informace je také doručování a obecný systém činění podání. Dozorčí prostředky využívá nadřízený orgán ex offo, ani podněty vůči němu činěné tedy nemají předem stanovenou formu, naopak v případě stížnosti podle § 16a SvInf a podání odvolání zákon stanovuje určité formální požadavky. Narozdíl od žádosti o informace totiž například odvolání podléhá na základě § 20 odst. 4 pravidlům pro podání podle § 37 odst. 4 SpŘ. Pokud tedy podání činí žadatel elektronicky, je nutné tak učinit kvalifikovanou formou.¹⁶¹ Jak dozorčí, tak opravné prostředky podle SvInf mají zpravidla devolutivní účinek. Jelikož se jak na stížnost, tak na odvolání vztahují ustanovení SpŘ, podávají se opravné prostředky u povinného subjektu.

3.2. Určení nadřízeného orgánu

Základní pravidlo pro určení nadřízeného orgánu představuje § 20 odst. 4 písm. d) použití pravidla podle § 178 SpŘ. Toto ustanovení je možné poměrně bezproblémově aplikovat na orgány státní správy a do určité míry i na orgány územní samosprávy, kde nadřízeným orgánem orgánu obce je krajský úřad. Historicky velmi složitým však bylo určit nadřízený orgán státních orgánů, které nejsou orgány veřejné správy v organizačním pojetí a orgánů veřejných institucí,

¹⁶⁰ JELÍNKOVÁ, Jitka. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4, str. 174.

¹⁶¹ Patrně buď s elektronickým podpisem, či skrze datovou schránku.

kteře jsou v mnoha případech zřizeny dokonce soukromoprávním způsobem. Velmi dlouho byl nadřizovaný orgán vymezen jako „*ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.*“ Tato formulace měla poměrně vážné následky. Např. nadřizovým orgánem společnosti České Dráhy a.s. tak byl předseda představenstva, o opravných prostředcích proti Kanceláři prezidenta republiky rozhodoval její kancléř a podobně. Tento právní stav se vyznačoval vysokou mírou rizika systémové podjatosti a mnohdy skutečně vedl k úmyslným obstrukcím ze strany povinných subjektů, které fakticky paralyzovaly proces poskytování informací a řízení o opravných prostředcích proti sobě samým.¹⁶² Na tento problém reagovaly legislativní změny provedené zákonem č. 111/2019 Sb., kterým byl § 20 odst. 5 SvInf novelizován a tím stanoveno nové pravidlo, podle kterého je nadřizovým orgánem Úřad pro ochranu osobních údajů tam kde jej nelze určit podle § 178 SpŘ.

Cílem této novely byla právě eliminace systémové podjatosti přenesením pravomocí rozhodovat o opravných prostředcích podle SvInf na nezávislý státní úřad – ÚOOÚ. Novela sebou však přinesla i určitá rizika. V první řadě je nutné, aby ÚOOÚ sám změnil výkon své působnosti a přizpůsobil se tak této své nové roli, například tak, že navýší personální obsazení pro vyřizování opravných prostředků podle SvInf, bude vydávat metodické příručky a školení pro povinné subjekty, kterým je nyní nadřizovaný apod.¹⁶³ Zadruhé se jedná o výraznou koncentraci pravomocí do rukou jediného správního orgánu, což by při nedostatečném personálním a materiálním obsazení mohlo vést k jeho přetížení.

Problematika nadřizovaného orgánu navíc touto novelou nebyla vyřešena zcela. Může zejména nastat situace kdy nadřizovým orgánem bude podle § 20 odst. 5 SvInf sám ÚOOÚ, tudíž bude na základě § 16b SvInf přezkoumávat svá vlastní rozhodnutí, či bude činit dozorčí opatření proti své vlastní nečinnosti. Jedná se o problém, je ovšem otázka, zda má příslušnost podle SvInf jiné, lepší řešení.

Obecně musíme vycházet ze skutečnosti, že požadavek nezávislosti „*splní v plné míře pouze soudce.*“¹⁶⁴ Správní orgán, respektive oprávněná úřední osoba

¹⁶² Častou strategií povinných subjektů bylo např. způsobit jakýsi „ping pong“ kdy neustále rušily svá vlastní rozhodnutí v prvním stupni a vracely je samy sobě k novému rozhodnutí viz např. obstrukce činěné společností České dráhy a.s. v rozsudku NSS ze dne 28.1.2015 č.j. 6 As 113/2014-35

¹⁶³ Srov. 5.4 Nejasnosti spojené s novými kompetencemi Úřadu (NONNEMANN, František. Změny právní úpravy přístupu k informacím. Právní rozhledy, 2019, č. 17, s. 587-592)

¹⁶⁴ Podle rozsudek NSS č.j. 1 As 89/2010-119

bude vždy do nějaké míry závislá na hierarchické struktuře správního orgánu, ve kterém pracuje. Nebude tomu jinak ani u monokratického ústředního správního úřadu, kterým je ÚOOÚ. Myslím si, že ustanovení ÚOOÚ jako obecného úřadu pro přezkum zákonnosti činností povinných subjektů bylo správné rozhodnutí. V porovnání s předchozí úpravou se jedná bezpochyby o významný posun směrem k větší nezávislosti nadřízených orgánů rozhodujících podle SvInf, které byly v minulosti často přímo vázány na „mocenskou” strukturu jediné právnické osoby, jež často navíc dávala do popředí své vlastní zájmy, před poskytováním informací. ÚOOÚ jakožto ústřední správní úřad vyňatý z hierarchické struktury správních orgánů není závislý na pokynech vlády, či jiného nadřízeného správního orgánu, proto se vyznačuje velmi vysokou mírou nezávislosti. Přenesení těchto kompetencí do rukou ÚOOÚ by navíc do budoucna mohlo mít vysoký význam pro harmonizaci postupů v právu na informace skrze činnost ÚOOÚ jakožto jednotícího faktoru v této právní problematice.

3.3. Institut informačního příkazu

Předtím než se budeme zabývat jednotlivými prostředky právní ochrany žadatele je namístě zdůraznit význam poměrně nového institutu, který byl plošně do informačního práva zaveden zákonem č. 111/2019 Sb. Jedná se o výraz apelačního principu, který je nyní přítomen ve všech částech informačního práva vyjma opatření proti nečinnosti při subsidiárním použití § 80 SpŘ. Informační příkaz není samostatným opravným prostředkem, nýbrž se jedná o možnost nadřízeného orgánu rozhodnout o opravném, či dozorčím prostředku tak, že nařídí povinnému subjektu informaci poskytnout.¹⁶⁵

Cílem zákonodárce bylo dát nadřízenému orgánu nástroj pomocí něhož bude moci efektivně a rychle reagovat na neochotu povinného subjektu informace poskytnout, kdy namísto aby jeho rozhodnutí zrušil a vrátil je k novému rozhodnutí, zde k výroku o rozhodnutí ještě připojí další výrok – informační příkaz – kterým povinnému subjektu nařídí informace poskytnout. Tato úprava měla bez pochyby

¹⁶⁵ Někteří autoři hovoří o informačním příkazu dokonce jako o de facto sekundárním řízení, které doprovází jiný prostředek právní ochrany, neboť nadřízený orgán se nejprve zabývá opravným, či dozorčím prostředkem jako takovým a až posléze posuzuje, zda jsou naplněny podmínky pro užití informačního příkazu. Viz KOLMAN, Petr. Právo na informace – řízení o informačním příkazu (vybrané otázky) [online]. [cit. 2022-03-04]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/06/19/pravo-na-informace-rizeni-o-informacnim-prikazu-vybrane-otazky/>

vést k hladšímu průběhu poskytování informace a zároveň snížit šanci procesního „ping pongu,” kdy povinný subjekt bude neustále vydávat nová zamítavá rozhodnutí o neposkytnutí informace, potom co budou nadřízeným orgánem rušena, a tím i snížení zátěže správních soudů, které v takových případech byly jediným zbylým prostředkem právní ochrany.¹⁶⁶ Urychlení přístupu k informacím tímto postupem posiluje i skutečnost, že informační příkaz je ex lege exekučním titulem.¹⁶⁷ Tento institut však má i určitá úskalí. Je zjevné, že by ho měl nadřízený orgán využít pouze v případě, kdy sice sám informacemi nedisponuje, ale zároveň neshledává žádný zákonný důvod pro jeho odmítnutí. Situaci nijak nezlehčuje skutečnost, že SvInf formuluje podmínky pro vydání informačního příkazu jinak pro různé prostředky právní ochrany. Zatímco podle § 16 odst. 4 (odvolání) může nadřízený orgán informační příkaz vydat „*neshledá-li důvody odmítnutí žádosti*” § 16a (stížnost) a § 16b (dozorčí prostředky ÚOOÚ) hovoří kromě absence důvodů ještě o podmínce, že příkaz lze vydat pouze, v případě „*kdy dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnost.*” Východiskem z této situace je potom skutečnost, že v důvodové zprávě k pozměňovacímu návrhu zákona č. 111/2019 Sb., který informační příkaz zavedl je připodobněn k možnosti správního soudu nařídít povinnému subjektu informaci poskytnout podle § 16 odst. 5 SvInf, tudíž se zřejmě nejedná o institut, kterým by měl nadřízený orgán automaticky nahrazovat správní uvážení povinného subjektu.¹⁶⁸

Osobně považuji podmínky, zda nadřízený orgán má informační příkaz použít, či rozhodnutí povinného subjektu „pouze” zrušit a na základě kasačního principu mu jej vrátit k dalšímu projednání za totožné u všech těchto opravných prostředků. Rozdíl bude spočívat spíše ve faktické obtížnosti zjištění skutkového stavu, který může být odlišný.¹⁶⁹ Ve všech případech si však musí nadřízený orgán položit následující otázky: 1.) Je schopen posoudit na základě skutkového stavu, zda jsou zde přítomné zákonné důvody pro odmítnutí informace? 2.) Je schopen určit, jestli povinný subjekt informacemi vůbec disponuje? Je zjevné, že mohou

¹⁶⁶ JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4, s. 174.

¹⁶⁷ § 16 odst. 4 SvInf

¹⁶⁸ JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4, s. 221-222.

¹⁶⁹ Například pro správní soud, který je vázán subsidiaritou správního soudnictví a zároveň nemá přístup do informačních systémů veřejné správy bude nepochybně obtížnější skutkový stat zjistit než pro odvolací nadřízený orgán, který mnohdy bude přímo nadřízený povinnému subjektu.

nastat situace, kdy nadřízený nebude mít možnost tyto 2 skutečnosti spolehlivě zjistit, neboť nebude disponovat potřebnými prostředky k jejich zjištění, zejména lze o takové situaci uvažovat v případě „pouhé“ instanční podřízenosti, kdy by nadřízenému orgánu činilo větší potíže se s příslušnými skutečnostmi seznámit. Povinný subjekt je samozřejmě povinen nadřízenému orgánu předat informace o řízení a to včetně spisu, neboť o pořizování informací na písemnou žádost musí pořizovat záznam,¹⁷⁰ přesto si lze představit situaci, kdy například povinný subjekt nevede náležitě dokumentaci o vyřizování žádosti, popřípadě dlouhodobě neposkytuje informace transparentním způsobem.¹⁷¹ Je tedy na nadřízeném orgánu aby posoudil, je-li schopen zhodnotit právní a skutkový stav natolik dostatečně, aby mohl rovnou povinnému subjektu nařídit informace poskytnout, či nikoliv. Určitým řešením této situace by podle mého názoru bylo jasnější vymezení povinných subjektů spadajících do kategorie veřejných institucí v SvInf a posun k vyššímu propojení informačních systémů veřejné správy, jež by umožnil snazší kontrolu nadřízeným orgánem.

Celkově ovšem hodnotím zavedení institutu informačního příkazu velmi pozitivně. Zavedení nástroje, který umožňuje nadřízeným orgánům nařídit informace poskytnout apelačním způsobem je podle mého názoru naprosto stěžejní, a to zejména v situacích, kdy se povinný subjekt chová obstrukčně a odmítá informace poskytnout. Důsledná implementace tohoto institutu v praxi může v budoucnu vést k hladšímu poskytování informací a tím i naplnění podstaty práva na informace.

3.4. Odvolání

Prvním z řádných opravných prostředků je odvolání. Jedná se o opravný prostředek, který může podat žadatel proti rozhodnutí o neposkytnutí informací (i částečnému) do 15 dnů od jeho doručení. Odvolání je přípustné proti úkonům povinného subjektu, které splňují parametry rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 SvInf alespoň v materiálním smyslu.¹⁷² Ačkoliv se jedná o opravný prostředek podle § 16 SvInf, jde de facto o určitou speciální formu odvolání podle SpŘ. Tato skutečnost je reflektována v § 20 odst. 4 písm. b) SvInf, podle kterého

¹⁷⁰ § 14 odst. 6 SvInf

¹⁷¹ Toto riziko hrozí zejména u tzv. veřejných institucí, které v mnoha případech usilují o své vynětí z povinnosti poskytovat informace podle § 2 odst. 1 SvInf.

¹⁷² Srov. kapitola 2.2.3 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

se na celé odvolací řízení vztahují ustanovení SpŘ. Je zjevné, že odvolání podle SvInf tak nad rámec tohoto zákona lze vypořádat všemi způsoby přípustnými podle SpŘ, tam kde to zákon o svobodném přístupu k informacím nevylučuje. Ačkoliv to zákon sám výslovně neuvádí, na odvolání podle SvInf se vztahují i ustanovení SpŘ o rozkladu, tam kde je povinným subjektem, který vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti ústřední správní úřad.¹⁷³

3.4.1. Procesní náležitosti odvolání

Jelikož se na odvolání podle SvInf vztahují ustanovení SpŘ,¹⁷⁴ je nutné dodržovat i procesní náležitosti zde stanovené. Tato skutečnost vychází patrně z pojetí odvolání jako opravného prostředku, který je narozdíl od vypořádání žádosti formou správního řízení bez jakýchkoliv pochybností. Přestože forma procesních úkonů, jak ze strany nadřízeného orgánu, tak žadatele a jiných účastníků musí splňovat tyto požadavky, je podle mého názoru stále na místě dbát na dodržení určité nižší míry formálnosti, specifické pro právo na informace a tam kde lze vykládat aplikaci SpŘ ve prospěch neformálnosti tak učinit.

Procesní náležitosti podání podle SpŘ musí splňovat již samotné podání odvolání, které musí být učiněno buď ústně do protokolu, nebo písemně, pokud je učiněno elektronicky tak musí nadále splňovat podmínky pro elektronické úkony podle zákona č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Odvolání tak nelze podat například skrze obyčejný e-mail, v takovém případě by se totiž jednalo o jakési neformální, nouzové podání a žadatel by jej musel do 5 dní doplnit, jinak k němu povinný subjekt nepřihlédne.¹⁷⁵ Obdobně i další procesní úkony musí splňovat požadavky § 37 SpŘ a být činěny zákonem předvídanou formou. Stejně tak i nadřízený orgán musí dodržovat postup při doručování účastníkům řízení obsažených v § 19 a následujících SpŘ. Významnou úlohu zde může mít odst. 4 zmíněného ustanovení, které umožňuje správnímu orgánu doručovat i jiným než zákonem předvídaným způsobem na adresu, kterou mu adresát sdělí, což může výrazně podpořit rychlost celého řízení a znamenat jakousi extenzi určité neformálnosti, která je charakteristická pro postup poskytování informací. Odst. 9 tohoto ustanovení, dává prostor pro dohodu mezi

¹⁷³ FUREK, Adam. § 16 [Odvolání]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 838.

¹⁷⁴ § 20 odst. 4 písm.

¹⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 23.9.2009, č. 2041/2010 Sb. NSS

správním orgánem a adresátem k doručování neformálním způsobem i v případě, že písemnost je třeba standardně doručit do vlastních rukou, na dodejku, či doporučeně. Tento postup může přinést hladší a rychlejší korespondenci mezi účastníky odvolacího řízení a nadřízeným orgánem, na druhou stranu, pokud dojde ke komplikacím, může naopak způsobit prodloužení celého řízení je proto otázkou, zda je vždy efektivnějším metodou.¹⁷⁶

Povinný subjekt je povinen předložit odvolání nadřízenému orgánu do 15 dnů od jeho doručení, spolu se spisovým materiálem.¹⁷⁷ Jaký je ovšem postup v situaci, kdy povinný subjekt činí obstrukce a spisový materiál, či dokonce odvolání jako takové odmítá předat? Pro tuto situaci nezná SvInf žádné specifické opravné prostředky, ostatně může dojít i k situaci, kdy nadřízený orgán vůbec neví o tom, že mu má být odvolání povinným subjektem doručeno. Proto je nutné dát podnět k ochraně pro nečinnost, a to buď podle § 80 odst. 3 SpŘ, nebo podle §16b SvInf k níž je příslušný ÚOOÚ. Rozdíl spočívá v tom, že podle § 80 odst. 3 SpŘ se lze bránit proti nečinnosti povinného subjektu jež vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti, zatímco §16b je určen pro situaci kdy nekoná nadřízený orgán, tudíž ÚOOÚ bude přezkoumávat nečinnost odvolacího orgánu.

Obě tato opatření jsou validní a vzájemně se nepodmiňují, proto je na žadateli, jaké z nich (či jejich kombinaci) použije.¹⁷⁸ Rozdílem bude moment, od kterého vzniká nečinnost konkrétního subjektu, v případě povinného subjektu to bude po nepředložení odvolání, či jeho podstatných částí do 15 dnů od doručení odvolání, v případě nečinnosti nadřízeného orgánu tato nastává od momentu kdy mu vyprší patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí o odvolání.¹⁷⁹ Nejspolehlivějším postupem tak bude nejdříve podat podnět proti nečinnosti povinného subjektu a až v případě nečinnosti nadřízeného subjektu ve vydávání rozhodnutí podat podnět k ÚOOÚ podle § 16b SvInf.

Jelikož je odvolací řízení vedeno pravidly podle SpŘ, je povinností nadřízeného orgánu zabezpečit práva účastníků, a to nejen žadatele, ale

¹⁷⁶ Například pokud účastník řízení nereaguje na doručené písemnosti na jím sdělenou elektronickou adresu, musí nadřízený orgán podle § 19 odst. 10 SpŘ následně doručovat „běžnou“ metodou.

¹⁷⁷ § 16 odst. 2 SvInf

¹⁷⁸ Srov. (FUREK, Adam. § 16 [Odvolání]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 841.

¹⁷⁹ § 16 odst. 3 SvInf

i potenciálních dotčených osob. Zatímco při vyřizování žádosti jako takové se dotčené osoby drží de facto na pozadí a povinný subjekt bere v potaz možné zákonné překážky v poskytnutí informací, jež se těchto osob týkají jaksi mimo přímou interakci s nimi, v případě odvolacího řízení tomu tak není, neboť se z nich stávají účastníci podle § 27 odst. 2 SpŘ. Všichni účastníci, včetně dotčených osob tak mají právo vyjadřovat se k podkladům řízení, nahlížet do spisu apod. Paradoxně tato úprava působí určité potíže nikoliv ve vztahu k dotčeným osobám, ale k žadateli. Pakliže se řízení týká možnosti žadatele získat přístup k určitému okruhu informací, je zjevně nežádoucí, aby se s těmito informacemi seznámil nahlížením do spisu, který povinný subjekt odvolacímu orgánu poskytl. I přesto je však potřeba, aby byl i žadatel předběžně informován k možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ani možnost nahlédnout do spisu nelze a priori vyloučit.¹⁸⁰ Judikatura se v tomto ohledu ovšem staví k možnosti žadatele nahlížet poměrně skepticky a doposud spíše přitakává omezení přístupu žadatele k nahlížení do spisu.¹⁸¹

Nejlepším přístupem by podle mého názoru pravděpodobně bylo, aby odvolací nadřízený orgán předběžně vyhodnotil, jaké informace je možné žadateli odhalit již v odvolacím řízení jako takovém a na základě toho mu zajistil, aby se mohl k podkladům vyjádřit tak, aniž by získal přístup k té části informací, které potenciálně nemá právo spatřit. Lze uvažovat i o částečném zpřístupnění spisu, buď v úřadovně povinného subjektu jeho personálem, či zaslání opisu spisu, s tím, že konkrétní informace, ke kterým se vztahují zákonná omezení by byla začerněna.

Problematickou otázkou jsou také lhůty. Ačkoliv se na odvolací řízení podle SvInf uplatňují lhůty podle SpŘ, SvInf sám určité pravidla pro procesní lhůty, která jsou vůči SpŘ *lex specialis* se snahou lhůty k vyřízení odvolání zkrátit. Konkrétně se jedná o lhůtu k předání odvolání povinným subjektem, která činí 15 dní oproti 30 dnům podle § 88 SpŘ. Jinde sice SvInf nestanovuje odlišné lhůty, v § 16 odst. 3 ovšem vylučuje například prodloužení lhůty k vyřízení odvolání, tzn. že tuto nelze

¹⁸⁰ Srov. JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4, s. 218.

¹⁸¹ Například v rozhodnutí NSS č.j. 1 As 229/2014-48 soud neshledal nepřipustným postup, kdy se žadatel mohl seznámit s pasážemi spisu, které se týkaly vyloučení informací pro ochranu osobních údajů, přičemž mu byla zpřístupněna pouze informace o tom, že se týkají osobních údajů dotčené osoby, aniž by mu byla sdělena jakákoliv specifika, jež by mu pomohla dále konstruovat jeho procesní obranu.

prodloužit ani prostředky ochrany proti nečinnosti podle § 16b SvInf a to ani za subsidiárního využití § 80 odst. 4 písm. d) SpŘ, jehož aplikace je tímto vyloučena.

3.4.2. Vyřízení odvolání

Předtím, než se odvolání dostane do rukou nadřízeného orgánu je možné, aby ho vypořádal povinný subjekt tak, že informace poskytne, vzhledem k subsidiárnímu využití SpŘ na odvolací řízení je však limitován pravidly pro autoremeduru podle § 87 SpŘ, tudíž tak může učinit v případě, že poskytnutí informací nemůže být na újmu ostatním účastníkům odvolacího řízení, ledaže by s tímto postupem souhlasili.

Po doručení odvolání jej nadřízený orgán přezkoumá, a to nejprve z hlediska procesních náležitostí, přičemž pokud dojde k závěru, že bylo podáno opožděně, nebo jinak nepřipustné, řízení zastaví podle § 92 SpŘ. Pokud odvolání splňuje všechny procesní náležitosti bude se jím zabývat materiálně, tedy zejména s ohledem na to zda jsou zde zákonné podmínky pro odmítnutí informace poskytnout a následně o odvolání rozhodne do 15 dnů pokud se jedná o „běžné“ odvolání, v případě, že rozhoduje ve formě rozkladu, činí lhůta 15 pracovních dnů. Rozhodnout může způsoby podle § 90 odst. 1 písm. b) a písm. c) SpŘ ve spojení s § 16 SvInf a to tak, že jej buď potvrdí, zruší jej, či jeho část a vrátí věc zpět k novému projednání povinnému subjektu, nebo vydá informační příkaz podle § 16 odst. 4 SvInf.

Konkrétní řešení, kterým nadřízený orgán odvolání vypořádá, závisí nejen na důvodnosti odvolání, ale především také na jeho schopnostech přesvědčivě zjistit skutkový stav. Jak již bylo předestřeno v podkapitole o informačním příkazu, tohoto institutu je vhodné využít teprve v případě, kdy si je nadřízený orgán jistý, že povinný subjekt informacemi skutečně disponuje, přičemž nadřízený orgán sám k dispozici tyto informace nemá. Naopak v případě, kdy povinný subjekt sám informacemi disponuje a neshledá pro jejich odepření zákonný důvod, měl by předmětné rozhodnutí zrušit a sám informace poskytnout a řízení zastavit.¹⁸²

V případě, kdy nadřízený orgán neshledá zákonné důvody pro odepření informací, zároveň však informacemi sám nedisponuje a nemá ani úplnou jistotu v jaké podobě, či jestli vůbec existují, bude muset rozhodnutí povinného subjektu

¹⁸² FUREK, Adam. § 16 [Odvolání]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 848.

zrušit a věc mu vrátit k dalšímu projednání, zejména shledá-li jeho postup při posuzování žádosti o informace jako neadekvátní (například pro zjevné obstrukce směřující k nevydání informací, nedostatečné zdůvodnění jejich nevyhledání atd.) Tímto postupem samozřejmě může vystavit žadatele do situace, kdy povinný subjekt bude dále obstruovat řízení tak, že vydá další zamítavé rozhodnutí, s nízkou mírou přezkoumatelnosti, a tím se opět vyhne povinnosti informace poskytnout. Tento postup povinného subjektu zakládá nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť nerespektování názoru nadřízeného orgánu popírá vlastně samotnou hierarchii správních orgánů.¹⁸³ Podle mého názoru by měl nadřízený orgán v situaci „informačního deficitu“, kdy není schopen zaručeně zjistit zda-li povinný subjekt informacemi disponuje či nikoliv, nejprve postupovat na základě kasačního principu a přikázat mu, aby o věci rozhodoval a poučit jej o jeho nesprávném postupu při vyhledávání informací, či vyřízení žádosti obecně, a pokud následně jeho pokynů i tak neuposlechne a nadále činí procesní obstrukce, mu přikázat informace poskytnout podle § 16 odst. 4. Toto řešení může působit na první pohled nekoncepčně, neboť stav informačního deficitu na straně odvolacího orgánu pořád trvá, nicméně je podle mého názoru nutné tento postup připustit, jako určité ultima ratio proti situaci, kdy povinný subjekt účelově obstruuje a úmyslně obchází rozhodnutí nadřízeného orgánu. Praxe se k možnosti tohoto postupu staví prozatím skepticky, analogicky však toto řešení do budoucna připustil i NSS ve vztahu k možnosti správního soudu poskytnutí informací nařídit podle § 16 odst. 5 SvInf, v případě, že by povinné subjekty postupovaly zjevně obstrukčně.¹⁸⁴

Nadřízený orgán samozřejmě nemusí rozhodnutí potvrdit, či zrušit v plném rozsahu, prakticky nic nebrání tomu, aby například i kombinoval určité způsoby jeho vypořádání. Může tak například potvrdit zákonné důvody pro odepření části informací a ve zbytku jej zrušit a to i za užití informačního příkazu. Judikatura dovodila, že je též možné, aby zrušil rozhodnutí pouze pro jeho odůvodnění, ačkoliv se závěry o nemožnosti poskytnout informace souhlasí.¹⁸⁵ NSS zároveň

¹⁸³ Viz rozsudek Městského soudu v Praze, 10 A 102/2013-81, 24. 10. 2013

¹⁸⁴ Srov. rozsudek č. 1469/2008 Sb. NSS, původní rozhodnutí bylo vydáno v době kdy informační příkaz podle § 16 odst. 4 SvInf neexistoval, a i možnost správního soudu nařídit informace poskytnout byla novinkou. NSS se tehdy přiklonil spíše k tomu, že nařídit informace poskytnout při nerozhodném skutkovém stavu možné není, ale připustil tuto možnost do budoucna. Osobně si proto myslím, že v případě kdy povinný subjekt opakovaně ignoruje pokyny nadřízeného orgánu, či soudu je i za nejasného skutkového stavu vydání informačního příkazu možné.

¹⁸⁵ Rozsudek NSS, čj. 9 As 101/2011-108, ze dne 21. 6. 2012

v citovaném rozsudku připomněl, že tam, kde je to možné, má z hlediska procesní ekonomie ve smyslu § 6 odst. 2 SpŘ odvolací orgán rozhodnutí sám nahradit.

Co se týče účinků zrušení a vrácení věci povinnému subjektu k novému vyřízení je patrné, že povinný subjekt v podstatě rozhoduje o žádosti jako by byla podána znovu, s tím, že je vázán právním názorem, potažmo pokyny, nadřízeného orgánu, přičemž judikatura dále dovodila, že lhůta k novému vyřízení žádosti běží od doručení rozhodnutí o odvolání povinnému subjektu.¹⁸⁶

3.5. Stížnost

Stížnost podle § 16a je druhým opravným prostředkem podle SvInf. Nejprve se zaměříme na její stručnou charakterizaci. Stížnost podle §16a SvInf je nutno důkladně rozeznávat od stížnosti podle SpŘ. Zatímco „obecné“ stížnosti ve smyslu § 175 SpŘ mají blíže spíš k jakémusi „mimoprocesnímu podání“, sloužícímu k upozornění orgánu veřejné správy na nevhodný úřední postup s cílem iniciovat procesy vnitřní kontroly,¹⁸⁷ stížnost podle § 16a je institut naprosto odlišný.

Stížnost podle §16a SvInf¹⁸⁸ je vedle odvolání jedním ze 2 opravných prostředků, které podává žadatel o informace vlastním jménem na obranu svých práv. Bránit se stížností je možné jednak proti vybrané výšeči rozhodnutí procesního charakteru, jindy je stížnost ovšem opravným prostředkem proti nečinnosti povinného subjektu.¹⁸⁹ Stížnost lze vymezit jak pozitivně, tak negativně. V rámci negativního vymezení, lze říci, že se jedná o opravný prostředek, který lze použít v případě, kdy žádost nebyla vyřízena rozhodnutím o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 SvInf, a to ani ve formálním, ani v materiálním pojetí.¹⁹⁰ V pozitivním pojetí je stížnost opravným prostředkem v případě taxativního výčtu situací, podle § 16a odst. 1 SvInf, pod které je nutné důvody pro podání stížnosti podřadit. Stížnost by tedy měla být opravným prostředkem všude tam, kde žádost nebyla vyřízena ke spokojenosti žadatele a zároveň není možné uplatnit odvolání.

Důvody pro podání stížnosti ve smyslu § 16a odst. 1 SvInf jsou 4. Podle písm. a) je to vyřízení žádosti odkazem na zveřejněné informace, podle písm. b)

¹⁸⁶ Rozsudek NSS, čj, 4 As 234/2014-49, ze dne 18. 12. 2014

¹⁸⁷ Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právníké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 455-456.

¹⁸⁸ Pro zjednodušení této stížnost nadále říkáme prostě „stížnost“

¹⁸⁹ § 16a odst. 1 písm. b) až c) SvInf

¹⁹⁰ Srov. JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4. s. 228

situace kdy povinný subjekt po uplynutí zákonné lhůty nepředloží licenční nabídku, či informace neposkytne a ani nevydá rozhodnutí o odmítnutí žádost, podle písm. c) lze podat stížnost pokud povinný subjekt poskytne informace pouze částečně a o zbytku nevydá zamítavé rozhodnutí a v neposlední řadě se lze bránit podle písm. d) ustanovení proti výši hrazených nákladů, či odměny za užití informace, jež je obsahem autorského práva. Zároveň je možná i kumulace stížnostních důvodů, pokud například povinný subjekt požaduje úhradu za část poskytnutých informací, se kterou žadatel nesouhlasí a zároveň odmítne poskytnout druhou část informací, aniž by o tom vydal rozhodnutí.

3.5.1. Procesní náležitosti stížnosti

Narozdíl od odvolání se na stížnost podle § 20 odst. 4 písm. d) SvInf vztahují ustanovení SpŘ pouze pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Zatímco pro tyto záležitosti lze postupovat podobně jako v odvolání, ve zbytku procesních aspektů tohoto řízení je situace komplikovanější. Praxe se k tomuto problému staví různě, někdy poměrně problematicky aplikuje SpŘ per analogiam,¹⁹¹ jindy určitý okruh základních ustanovení aplikují s odkazem na to, že jsou reflexí zásad správní činnosti ve smyslu § 2 až 8 SpŘ. Patrně se i zde jedná o snahu o odstranění formálních překážek v přístupu k informacím, přesto je však tato právní úprava problematickou, neboť aplikaci tohoto institutu vyvolává mnoho právních otázek.

Osobně se přikláním k názoru soudobé komentářové literatury, že na jakékoliv procesní nejasnosti je nutné aplikovat závěry nálezu I. ÚS 3930/14,¹⁹² podle kterého je třeba vykládat procesní ustanovení ve prospěch žadatele o informace. Toto rozhodnutí velmi dobře reflektuje zásadu přednosti poskytnutí informace a je v souladu s principem restriktivního výkladu omezení práva na informace. Soudní praxe však tento postup v minulosti ne vždy respektovala, například ve svém rozhodnutí č.j. 1 Ans 5/2010-172, 16. 12. 2010 NSS dovedl, že na elektronické podání stížnosti je nutné aplikovat parametry § 37 odst. 4 SpŘ, tudíž podání běžnou e-mailovou adresou bez ověřeného podpisu bylo nutné doplnit

¹⁹¹ K této problematice viz kapitola 1.3.1

¹⁹² FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 923. S tímto názorem souhlasí i autoři komentáře Jelínková, Tuháček viz JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4. s. 232

kvalifikovaným způsobem podání do 5 dní. V obecné míře je však pravidlo výkladu ve prospěch žadatele nepochybně uplatnitelné.

Lhůta pro podání stížnosti je pro všechny stížnostní důvody 30 dní od vzniku okolností podmiňujících její použití, tzn. v případě nečinnosti po vypršení lhůty k provedení patřičného úkonu, v ostatních případech od momentu doručení sdělení povinného subjektu (výše hrazených nákladů, licenční smlouvy, či poskytnutí informací odkazem ve smyslu § 6 SvInf). Stížnost je podávána u povinného subjektu, jehož postup, či nečinnost žadatel napadá. Přestože se na stížnost nevztahují pravidla pro podání ve smyslu § 37 SpŘ, prakticky je možné jej učinit stejným způsobem jako odvolání, tedy buď ústně, o čemž povinný subjekt pořídí písemný záznam, nebude-li schopen stížnost vyřídit na místě, či písemně, s tím, že pokud je stížnost podávána elektronicky, je potřeba posílat stížnost na designovanou adresu elektronické podatelny, je-li zřízena, přičemž i zde je možné, aby žadatel stížnost podal prostým elektronickým podáním bez ověřeného elektronického podpisu. Stížnostní řízení tak vykazuje určité prvky neformálního posuzování žádostí o informace, na druhou stranu jsou mu vlastní některé aspekty odvolacího řízení.

Poté co je povinnému subjektu stížnost doručena, je povinen ve lhůtě 7 dní stížnost předat nadřízenému orgánu, neuplatní-li autoremeduru. S textem stížnosti je povinen podle § 16 odst. 5 SvInf předat i spisový materiál týkající se dané žádosti. Byť to ze stížnosti přímo nevyplývá, na předání spisového materiálu by mělo být uplatněno ustanovení SpŘ § 88 odst. 1, povinný subjekt by měl tedy se spisovým materiálem předat i své stanovisko. Předtím než se nadřízený orgán zabývá obsahem stížnosti, musí posoudit, jestli stížnost není nepřijatelná. SvInf nám přímá vodítka pro posouzení přípustnosti nedává, i ta je proto nutné dovodit z kontextu zákona, za přiměřeného užití SpŘ. V první řadě by stížnost měl podat žadatel, jehož práv se týká. Jedná se o určitou analogii na pravidla pro podávání samotné žádosti o informace, v tomto případě ještě prohloubená skutečností, že stížnost je opravným prostředkem proti nezákonnému postupu povinného subjektu. Za druhé judikatura dovodila, že stížnost je nepřijatelná v případě, že nebyla podána v zákonné třicetidenní lhůtě, jedná se tedy o lhůtu propadnou.¹⁹³

¹⁹³ Rozsudek NSS, čj. 4 As 234/2014-49, ze dne 18. 12. 2014

Nadřízený orgán o stížnosti rozhoduje podle skutkového a právního stavu v momentě rozhodnutí.¹⁹⁴ Tato skutečnost odpovídá podstatě stížnosti jakožto opravného prostředku proti procesním pochybením povinného subjektu, a má základ v zásadě zákonného důvodu odepření informací, neboť se jedná o přezkum zákonnosti postupu, který znemožňuje informace poskytnout. V tomto ohledu tedy není ani vázán námitkami obsaženými ve stížnosti. Na druhou stranu judikatura zdůraznila, že nedostatečná důkazní tvrzení žadatele mohou způsobit jeho neúspěch ve stížnosti, a to zejména v případě, kdy mají formu pouhých tvrzení, nepodložených důkazy.¹⁹⁵ Podle názoru soudu sice nelze vykládat stížnostní řízení tak, že je žadatel povinen prokazovat chybný postup povinného subjektu, na druhou stranu podává stížnost ve svém zájmu, proto mu nedostatek aktivity při dokazování může být k tíži.

3.5.2. *Vyřízení stížností podle § 16a odst. 6 SvInf*

První skupinou stížnostních důvodů, kterými se nadřízený subjekt musí zabývat jsou důvody v § 16a odst. 1 písm. a) až c) SvInf, jež jsou vypořádány podle odst. 6 tohoto ustanovení. Svou podstatou nesprávný postup povinného subjektu podle těchto ustanovení zakládá určitou nečinnost, neboť žádost nevyřídí ke spokojenosti žadatele, zároveň však nevydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.¹⁹⁶ Tomu odpovídá i skutečnost, že stížnost jakožto institut procesní obrany byla zavedena do SvInf původně právě jako prostředek obrany proti nečinnosti, nahrazující fikci vydání rozhodnutí.¹⁹⁷ Na druhou stranu je zjevné, že v některých případech, zejména tam kde budou žadateli informace poskytnuty odkazem, lze spatřovat situaci, která je svou povahou blízko faktickému rozhodnutí o vypořádání žádosti, proto podle mého názoru nelze o vyřízení stížnosti podle § 16a odst. 6 hovořit jako o opravných prostředcích proti nečinnosti v užším smyslu.

SvInf výslovně připouští vyřízení stížnosti autoremedurou povinným subjektem, přičemž i zde by patrně měl povinný subjekt s odkazem na zásady

¹⁹⁴ Srov. JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4. s. 238

¹⁹⁵ Rozsudek NSS, č.j. 2 Ans 8/2010-68, 11. 4. 2011

¹⁹⁶ Například NSS ve svém rozsudku č. 3847/2019 Sb. NSS hovoří o „stejně povaze“ těchto stížnostních důvodů, jež se podle něj liší toliko rozsahem nečinnosti povinného subjektu. Viz bod 46 rozsudku.

¹⁹⁷ Srovn. vysvětlení k bodu 40 v důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb., sněmovní tisk 991 Novela z. o svobodném přístupu k informacím – EU, Poslanecká sněmovna, 4. období, 2002–2006

správních činností brát v potaz pravidla § 87 SpŘ, byť to v zákoně není stanoveno. Pokud ovšem v zákonné lhůtě sedmi dnů stížnost povinný subjekt takto nevyřídí, postoupí stížnost nadřízenému orgánu. Možné způsoby vyřízení stížnosti nadřízeným orgánem určuje přímo § 16a odst. 6 SvInf. Nadřízený orgán tak může buď postup povinného subjektu potvrdit, povinnému subjektu nařídít, aby do lhůty, která nesmí být delší než 15dnů, žádost vyřídil (alternativně mu v této lhůtě přímo nařídít informace vydat skrze informační příkaz), nebo věc usnesením převzít a vyřídít sám, přičemž zákon výslovně zakazuje poslední formu postupu, pokud je povinným subjektem ÚSC při výkonu samostatné působnosti.

Na první pohled se může zdát, že z hlediska formy jsou všechny tyto postupy rovnocenné, ovšem není tomu tak. Připomeňme si materiální hledisko rozhodnutí. V tomto smyslu je vyřízení žádosti rozhodnutím tam, kde je věc definitivně rozhodnuta. Jedná se o případy, kdy buď informace nadřízený orgán sám poskytne a řízení zastaví, vydá informační příkaz, kterým informace povinnému subjektu poskytnout nařídí, nebo případy, kdy sám vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Judikatura se staví k této problematice spíše formalisticky, v rozhodnutí NSS čj. 5 As 18/2017-40¹⁹⁸ rozšířený senát dovodil, že potvrzení stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) není rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS, neboť není finálním rozhodnutím ve věci, protože vlastně nedochází ani k odmítnutí žádosti, ani k poskytnutí informací. Byť je argumentace NSS zcela logická, i tak je tento výklad poměrně problematický, neboť prodlužuje proces poskytování informací a zároveň přispívá k určité fragmentaci prostředků procesní obrany, kdy některé úkony povinného subjektu je možné považovat za rozhodnutí, jiná nikoliv.¹⁹⁹ Toto rozlišení je klíčové zejména s ohledem na možnost podat odvolání, či využití dozorčích prostředků proti nečinnosti, obdobně při volbě žaloby proti rozhodnutí, či na nečinnost. Problematičnost rozsudku si uvědomuje i sám NSS, přičemž konstatuje, že při současné právní úpravě nemůže učinit jinak.²⁰⁰ Adekvátním řešením by tak mohla být novelizace SvInf, která by výslovně označila vyřízení stížnosti potvrzením postupu povinného subjektu za rozhodnutí.

¹⁹⁸ Uvedeno ve sbírce NSS pod číslem 3847/2019

¹⁹⁹ Je ovšem dobré zmínit, že sám NSS byl v rámci této otázky rozpolcen, například 9. senát NSS předtím vydával rozhodnutí, ve kterých potvrzení postupu povinného subjektu v rámci stížnostního řízení za rozhodnutí považoval, na tuto tezi navázal například i 1. senát NSS ve svém rozhodnutí ze dne 31. 1. 2008, čj. 9 As 76/2007-52

²⁰⁰ Viz bod 58 Rozsudku 5 As 18/2017-40

Shrňme si tedy dostupné poznatky, jaké jsou prostředky právní ochrany při různých způsobech (ne)vyřízení stížnosti. V případě, kdy nadřízený orgán sám vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, je příslušným opravným prostředkem odvolání, neboť se jedná o první správní rozhodnutí ve věci. Z tohoto postupu existuje výjimka, kdy nelze odvolání využít, a to v případě, kdy nadřízený orgán je vedoucím ústředního správního úřadu,²⁰¹ v takovém případě musí podat žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS. Za druhé, pokud nadřízený orgán postup potvrdí podle § 16 odst. 6 písm. a) SvIn, je nutné podat žalobu podle § 79 a násl. SŘS. Třetí případ může nastat v případě nečinnosti. Zde záleží na tom, který orgán byl nečinný a v jaké fázi řízení. V případě nečinnosti povinného subjektu po uplynutí sedmidenní lhůty k předání stížnosti je patrně dobré dát podnět jeho nadřízenému orgánu k ochraně proti nečinnosti ve smyslu § 80 SpŘ, pokud je naopak nečinný sám nadřízený orgán, je přímo ze zákona příslušným dozorčím prostředkem podnět k ochraně před nečinností, kterou provádí ÚOOÚ podle §16b odst. 3 SvInf. Obecným pravidlem je, že ochrany proti nečinnosti podle SpŘ je nutné užít pouze tam, kde SvInf nedává žadateli zvláštní prostředky procesní obrany, tedy stížnost.²⁰² Subsidiární ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 80 SpŘ je proto vhodné užít tam, kde příslušný orgán nereaguje na opravný prostředek podle informačního zákona.

Specifická situace nastává v případě, že stížnost nadřízený orgán vyhodnotí jako důvodnou, ale i přesto nedojde k úplnému uspokojení žadatele. V praxi k tomu může dojít buď tak, že je žádost vrácena povinnému subjektu, který je opět částečně nečinný, nebo tak, že nadřízený orgán vyřídí žádost sám, aniž by vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti, v obou případech s tím, že jsou zde důvody pro opětovné podání stížnost podle § 16 odst. 1 písm. a) až c) SvInf. Zákon tuto možnost přímo připouští a stanoví, že v takovém případě může žadatel opět podat stížnost.²⁰³

Zákonná úprava bohužel ale neřeší určité právní otázky, například je-li je žadatel povinen znovu podat stížnost, v případě, že o ní nadřízený orgán již jednou rozhodoval, aniž by postup povinného subjektu potvrdil, či v případě kdy o věci již

²⁰¹ SvInf v § 16 odst. 9 hovoří o nadřízeném orgánu podle § 178 odst. 2 SpŘ, jedná se však o legislativní chybu a logicky je nemožné podat odvolání právě proti rozhodnutí vedoucího ústředního správního úřadu.

²⁰² JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4. s. 243

²⁰³ § 16 odst. 10 SvInf

rozhodoval správní soud. V tomto ohledu judikatura dovodila, že tuto povinnost žadatel skutečně má a nemůže tedy alternativně využít dozorčích prostředků proti nečinnosti,²⁰⁴ nemůže ani alternativně využít žaloby proti rozhodnutí či odvolání podle § 16 SvInf. Tato skutečnost bohužel opět vystavuje žadatele tzv. „procesnímu ping pongu.“ Do budoucna může být tato situace řešena tím, že nadřízené orgány budou častěji přistupovat k vydání informačního příkazu podle § 16 odst. 4 SvInf, čímž ukončí pomyslný kolotoč stížnostního řízení, popřípadě tím, že zákonodárce provede legislativní změnu a vypořádání stížnosti nadřízeným orgánem výslovně za rozhodnutí označí.

3.5.3. *Vyřízení stížnosti proti úhradě nákladů*

Kromě nečinnostních důvodů pro podání stížnosti existuje ještě důvod podle § 16a odst. 1 písm. d), tedy nesouhlas s úhradou nákladů ve smyslu § 17 SvInf, či výší odměny za užití informace, na které se váže právo autorské podle § 14a odst. 2 SvInf. Opět si dovoluji zmínit rozsudek zvláštního senátu Konf 115/2009-34, 15. 9. 2010, podle kterého je nárok na zaplacení nákladů za pořízení a poskytnutí informace soukromoprávní obligací.

Ačkoliv je důvodem pro podání tohoto typu stížnosti nesouhlas s úhradou nákladů za poskytnutí informace, fakticky bývá často důvodem pro podání stížnosti i nesouhlas s obecným vyřízením stížnosti, přičemž výpočet úhrady nákladů, popřípadě absence některých významných náležitostí jejího výpočtu²⁰⁵ vlastně vyvolává překážku v poskytování informací, tudíž může mít blízko k ostatním důvodům pro podání stížnosti. Osobně se přikláním k východisku, že i v případě úplně špatného postupu při stanovení a výpočtu úhrady za poskytnutí informace je potřeba využít žalobu podle § 16 odst. 1 písm. d) SvInf a nikoliv jednu z nečinnostních stížností.²⁰⁶ Tento názor sdílí jak sami autoři citovaného komentáře, tak judikatura.²⁰⁷ V případě, že bychom připustili neoprávněnost úhradu požadovat, či procesní nedostatky při jejím stanovení jako důvody pro podání nečinnostních stížností, došlo by k neopodstatněné fragmentaci prostředků

²⁰⁴ Rozsudek NSS č.j. 3 As 26/2014-62, ze dne 19. 11. 2014, publikováno jako 3178/2015 Sb. NSS

²⁰⁵ Např. nezaslání písemného výpočtu úhrad, nedostatečné odůvodnění, sazebník úhrad v rozporu se zákonem, či nařízením vlády č. 173/2006 Sb. atd.

²⁰⁶ FUREK, Adam. § 16a [Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 918.

²⁰⁷ Rozsudek NSS, č.j. 2 Ans 13/2012-14

procesní obrany a větší složitosti jejich podávání, proto by všechny stížnosti proti úhradě nákladů poskytnutí informace měly být posuzovány pod režimem § 16 odst. 7 SvInf. Určitou zvláštní situací je případ, kdy zůstane nadřízený orgán při vyřizování tohoto typu stížnosti nečinný. Přestože hrazení nákladů má soukromoprávní charakter, zakládá toto jednání nečinnost a tudíž je proti němu přípustná žaloba na nečinnost podle § 79 SŘS, kterou je třeba podat přímo proti povinnému subjektu.²⁰⁸

Podle § 16 odst. 7 SvInf může nadřízený orgán vyřídit žádost tak, že výši úhrady či odměny buď potvrdí, nebo ji sníží, (může ji klidně snížit i na nulu, což bude patrně vhodným postupem právě v případech kdy je úhrada nákladů zcela neopodstatněná) přičemž v úvahu připadá i využití informačního příkazu podle § 16 odst. 4 zákona a v neposlední řadě může věc sám převzít a o věci rozhodnout (přičemž tento postup nelze použít pokud povinným subjektem je ÚSC v samostatné působnosti.) Problémem při vyřizování stížností tohoto typu bude v mnoha případech opět informační deficit na straně nadřízeného orgánu, povinný subjekt je sice povinen vysvětlit jakým způsobem úhradu určil, přesto může být pro nadřízený orgán obtížné tyto náklady vyčíslit. Technickým řešením této situace by mohla být podpora propojenosti informačních systémů veřejné správy, která by měla vést i k jednoduššímu sběru informací potřebných k posouzení skutkového stavu ze strany nadřízeného orgánu.

Určitým problémem v tomto smyslu je i skutečnost, že nadřízený orgán již nemůže vyčíslení nákladů zrušit a věc vrátit k vyřízení povinnému subjektu. Tento legislativní posun je nejspíše snahou o urychlení procesu poskytování informací skrze možnost vydání informačního příkazu, či atrakce a vydání vlastního rozhodnutí. Tato úprava v praxi ovšem často vede spíše k tomu, že nadřízený orgán není schopen zjistit skutečnou výši nákladů v plném rozsahu, proto úhradu nákladů sníží pouze v rozsahu, ve kterém si je jejich skutečnou výší jistý, ovšem ve zbytku vzhledem k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu výši nákladů potvrdí.²⁰⁹

I v případě stížnosti na úhradu nákladů připadá v úvahu autoremedura, ta může být v tomto případě poměrně komplikovaná, neboť stížnost je nutno posuzovat podle právního a skutkového stavu v době rozhodování. Je tedy možná

²⁰⁸ Tamtéž bod 28

²⁰⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4. s. 240-241

situace, kdy povinný subjekt žadateli vyhoví a svou výzvu k náhradě nákladů zruší, či jejich požadovanou výši sníží. Vzhledem k tomu, že jakákoliv výše úhrady nákladů je překážkou v poskytnutí informace, tedy určitým omezením práva na informace, jsou z právního hlediska jediná autoremedurní řešení buď poskytnout informace zcela bezplatně, či vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, které umožní žadateli podat odvolání.²¹⁰ Přesto si osobně dokáží představit praktickou situaci, kdy by povinný subjekt výši úhrady snížil, žadatel by s novou výší souhlasil a nadřízený orgán by po zjištění obou jejich stanovisek řízení ukončil. Takový postup by byl i v souladu s neformálním charakterem stížnosti a zásadou součinnosti se žadatelem.

Opravné prostředky v případě výpočtu hrazených nákladů považuji za jednu z nejproblematictějších částí práva na informace. Nedostatky spatřuji dva. Prvním problémem je dlouhé časové zatížení žadatele, který po neúspěšném podání stížnosti musí pro využití ochrany ve správním soudnictví vyčkat 60 dní, než povinný subjekt jeho žádost odloží, čímž se výrazně prodlužuje proces poskytování informací. Zadruhé i samotná skutečnost, že rozhodnutí o stížnosti proti výši hrazených nákladů je vyloučeno z přezkumu ÚOOÚ a správních soudů je podle mého názoru nekoncepční, a to zejména v případě, kdy žadatel náklady neuhradil, neboť takový stav vyvolává omezení jeho subjektivních veřejných práv. Současný stav tak vlastně zbytečně prodlužuje procesní obranu žadatele a zároveň mu odpírá některé prostředky procesní obrany, které jsou mu k dispozici v jiných podobných situacích podle téhož zákona. Osobně spatřuji řešení tohoto problému v rozšíření možnosti přezkoumat vypořádání stížnosti proti výši hrazených nákladů, a to jak ve správním soudnictví, tak i v přezkumném řízení podle § 16b SvInf, a to alespoň pro případy, kdy žadatel úhradu nezaplátil. Takový postup by nepochybně vedl k rychlejšímu přístupu k opravným prostředkům a tím i vyřízení celé věci.²¹¹ Lhůta pro využití těchto forem přezkumu by totiž běžela od vypořádání stížnosti, nikoliv od odložení žádosti pro nezaplacení úhrady nákladů.

²¹⁰ FUREK, Adam. § 16a [Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 933.

²¹¹ K podobnému závěru dospěl i Andrew A. Gealfow ve svém článku GEALFOW, John A. Jak české soudy poskytují své rozsudky na základě práva na informace? *Iurium Scriptum*, 2019, č. 1, s. 5-34

3.6. Dozorčí prostředky při poskytování informací

Kromě opravných prostředků v podobě stížnosti a odvolání slouží k ochraně žadatele dozorčí prostředky. Systém dozorčích prostředků při ochraně práva na informace je stanoven § 20 odst. 4 SvInf, ve spojení s relativně novým § 16b, který byl zaveden do zákona novelou 111/2019 Sb., jež svěřuje určité pravomoci v rámci dozoru do rukou ÚOOÚ. V první řadě se tedy jedná o ochranu před nečinností, na kterou lze v plné obecně uplatnit ustanovení SpŘ o nečinnosti, zadruhé se jedná o možnost ÚOOÚ zahájit přezkumné řízení proti rozhodnutí nadřízeného orgánu, na kterou se též subsidiárně vztahují ustanovení SpŘ o přezkumném řízení.

Předtím než se budeme zabývat jednotlivými dozorčími prostředky si opět dovoluji připomenout, že ustanovení SpŘ je možné užít pouze tam, kde SvInf neumožňuje jinou speciální formu ochrany. Tzn. nelze užít dozorčího prostředku proti nečinnosti tam, kde lze užít stížnost podle §16a SvInf apod. Ochrana před nečinností podle § 80 SpŘ tedy bude uplatnitelná zejména tam, kde buď povinný subjekt nereaguje na podaný opravný prostředek (stížnost, či odvolání), nebo tam kde nadřízený orgán opravný prostředek nevypořádá, ochrana před nečinností podle SpŘ tak zde slouží především k vyplnění právních mezer pro případy, kdy opravné prostředky podle SvInf nedostačují k nápravě. Určitou zajímavostí je, že přezkum nečinnosti povinného subjektu nadřízeným orgánem podle § 80 SpŘ je jediným prostředkem procesní obrany žadatele, pomocí které nelze vydat informační příkaz k vydání informace, či jeho soudní alternativu. Je ovšem dobré podotknout, že podnět pro ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 80 SpŘ směřuje zpravidla proti nečinnosti povinného orgánu v předávání věci nadřízenému orgánu na základě opravného prostředku, tedy celý proces, již směřuje k vyřízení věci s možností vydání informačního příkazu v rámci odvolacího, či stížnostního řízení, proto tuto skutečnost nepovažuji za příliš problematickou.

3.6.1. Dozorčí prostředky ÚOOÚ

Dozorčí prostředky ÚOOÚ jsou v zásadě dvojího typu. Zaprvé je ÚOOÚ příslušný k přezkumu nečinnosti, a to jednak z pozice nadřízeného orgánu, tam kde je nadřízeným orgánem podle § 20 odst. 5 SvInf, a dále je podle § 16b odst. 3 výlučným orgánem pro přezkum nečinnosti nadřízeného orgánu, tzn. přezkoumává nečinnost při vyřizování opravných prostředků. Rovněž je jediným orgánem, který může vykonávat přezkumné řízení podle § 94 a násl. SpŘ, kterým přezkoumává

zákonnost rozhodnutí nadřízeného orgánu. Jde tedy v určitých případech o jakousi 3. instanci, jež má zastřešovat systematiku opravných prostředků podle SvInf.

ÚOOÚ tak v systému informačního práva zaujímá úlohu určitého centrálního dozorčího orgánu. Překladatelé pozměnovacího návrhu si od nové úpravy slibují rychlejší přístup k informacím, který „nabídne“ žadatelům o informace určité alternativy vůči soudnímu přezkumu, který je, navzdory poměrně rychlému českému soudnictví, pomalejším prostředkem procesní obrany než přezkumné řízení, či ochrana před nečinností, která je vázána krátkými lhůtami podle SpŘ.²¹² Jak v přezkumném řízení, tak v případě ochrany proti nečinnosti může ÚOOÚ věc vyřídit způsoby podle SpŘ, tedy v případě nečinnosti může nařídít projednání věci, v přezkumném řízení může rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání, nebo a to je v duchu pozměnovacího návrhu nejprůhodnější, může vydat informační příkaz podle § 16 odst. 4 SvInf. Teoreticky je možné, aby v případě nečinnosti věc sám převzal a o opravném prostředku rozhodl. Tento postup, stejně jako vydání informačního příkazu však visí na přístupu k podkladům pro vydání takového rozhodnutí, proto usuzuji, že ÚOOÚ bude takový postup uplatňovat pouze v případě, kdy z jemu dostupných informací bude zjevné, že nadřízený orgán jedná nezákonně, zejména pokud bude zjevné, že se snaží určitými obstrukcemi vymanit z povinnosti informace poskytovat.

V současnosti je však jasné, že tato úprava již zaznamenala své první problémy. Zaprvé je otázkou, do jaké míry bude ÚOOÚ schopen naplňovat svojí nyní poměrně širokou agendu, zadruhé jeho pravomoc přezkoumat úkony nadřízených orgánů není úplná. § 16b odst. 1 SvInf totiž výslovně hovoří o přezkumu „rozhodnutí,“ jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, ne všechny postupy nadřízených orgánů, které fakticky vedou k ukončení rozhodování o opravném prostředku lze považovat za rozhodnutí. Rozhodnutím nepochybně nebude vypořádání stížnosti o náhradě nákladů, nevydá-li v jeho rámci nadřízený orgán rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Paradoxně přezkoumatelným rozhodnutím nebude ani potvrzení postupu povinného subjektu nadřízeným orgánem podle § 16 odst. 6 písm. a) SvInf, jak dovodil, v již zmíněném rozhodnutí NSS čj. 5 As 18/2017-40. NSS si tímto rozhodnutím vlastně neúmyslně atrahoval

²¹² Viz odůvodnění pozměnovacího návrhu poslance Jakuba Michálka č. 1278, Sněmovní tisk 139 V.l.n.z. o zpracování osobních údajů – související - EU, Poslanecká sněmovna, 8. období, 2017 - 2021

část dělených rozhodovacích pravomocí a znemožnil tak jejich „alternativní“ přezkum ze strany ÚOOÚ, o kterém mluví samo odůvodnění pozměňovacího návrhu. Tuto patovou situaci tak bude muset nejspíš vyřešit zákonodárce tak, že namísto slova „rozhodnutí“ doplní slovo „postup“ či jiným způsobem rozšíří možnosti přezkumu ze strany ÚOOÚ. Přesto je třeba říci, že rozšíření dozorčích prostředků o přezkumné řízení a určitá centralizace a standardizace prostředků právní ochrany žadatelů může do budoucna mít pozitivní efekt. Za prvé se tímto způsobem podařilo do značné míry eliminovat riziko systémové podjatosti, za druhé i sám ÚOOÚ se ke své „nové“ roli staví spíše pozitivně, jak plyne například i z vyjádření předsedy úřadu.²¹³

3.7. Problematika procesní obrany proti (ne)zveřejnění informací

V současnosti málo upravenou oblastí práva na informace je možnost právní nápravy nezveřejnění povinně zveřejňovaných informací. Ačkoliv musí povinné subjekty určitý okruh informací zveřejňovat na základě § 5 SvInf, zákon nepřiznává příjemcům informací žádné speciální opravné prostředky proti porušení této povinnosti. V úvahu by teoreticky mohla připadat zásahová žaloba podle § 82 SŘS, NSS se ovšem k otázce procesní obrany proti nezveřejnění informací postavil restriktivně a výslovně vyjádřil názor, že jediným takovým prostředkem je podání podnětu podle § 42 SpŘ, neboť narozdíl od žádosti není zasahováno do právní sféry konkrétního žadatele.²¹⁴ Kontrola povinného zveřejňování informací je tak v současnosti záležitostí čistě vnitřního dozoru uvnitř veřejné správy. Tato situace je nadále problematická zejména s ohledem na to, že část povinných subjektů nejsou orgány veřejné správy v organizačním pojetí. V tomto ohledu by bylo na místě apelovat na orgány veřejné správy, aby důsledně kontrolovaly tyto povinnosti, popřípadě vytvářely metodické dokumenty, podle kterých mají povinné subjekty postupovat při zveřejňování těchto informací. Legislativním řešením této situace by také mohlo být zřízení zvláštního vnitřního dohledu nad těmito povinnostmi, například v rukou nezávislého úřadu, který by měl pravomoc naříditi

²¹³ Viz vyjádření předsedy ÚOOÚ z 17.9. 2020 k původně chystané novele, jež by vracela právní stav před změny provedené zákonem č. 111/2019 Sb. [online]. [cit. 2022-03-10]. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/vyjadreni-predsedy-uouu-k-chystane-novele-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim/d-44848>

²¹⁴ Rozsudek NSS 1 As 47/2013-52, ze dne 7. 8. 2013 - bod 23

povinnému subjektu informace zveřejnit. V úvahu připadá již značně exponovaný ÚOOÚ, který by nepochybně splňoval podmínku nezávislosti a patrně i personální vybavenosti. Na druhou stranu je otázkou, do jaké míry je správné konsolidovat takovou míru pravomocí do rukou jednoho správního orgánu, proto by takový legislativní posun nutně musel být učiněn až po důsledném vyhodnocení rizik, zejména z hlediska kumulace pravomocí a personálních možností takového potenciálního úřadu.

3.8. Soudní přezkum v právu na informace

Pokud se bavíme o soudním přezkumu v právu na informace můžeme mít na mysli 3 základní režimy. Zaprvé se lze bránit proti stanovené výši úhrad v případě jejich zaplacení u civilního soudu, zadruhé má žadatel možnost podat žalobu ke správnímu soudu a za třetí v případě úplného vyčerpání opravných prostředků je za podmínek § 72 zákona č. 182/1993 Sb., možné podat ústavní stížnost k ÚS. V této kapitole se budu zabývat primárně ochranou ve správním soudnictví, která přímo navazuje na většinu prostředků právní ochrany podle SvInf.

Ochranu ve správním soudnictví je nutno považovat za určitý subsidiární prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci činnosti veřejné správy.²¹⁵ Možnost využít ochrany ve správním soudnictví by tak měla nastat až v momentě vyčerpání procesních prostředků nápravy, jež jsou adresátovi dány před správními orgány,²¹⁶ a správní soud by měl „pouze“ kontrolovat nezákonné zásahy do těchto práv a nikoliv nahrazovat svým rozhodováním činnost veřejné správy.²¹⁷ I z tohoto důvodu je správní soudnictví v ČR založeno na kasačním principu. SvInf z této koncepce výrazně vybočuje, neboť v § 16 odst. 5 dává správnímu soudu možnost nařídit povinnému subjektu, aby informace poskytl, tedy možnost vydat rozhodnutí apelační.

Jedná se o institut prakticky totožný s informačním příkazem, který byl naopak touto úpravou inspirován. Možnost nařídit informace poskytnout byla do rukou správních soudů vložena zákonem č. 61/2006 Sb., přičemž jedním z hlavních cílů této novely bylo podobně jako informačního příkazu zrychlit proces

²¹⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 18.10.2007, čj. 7 Ans 1/2007–100, č. 1683/2008 Sb. NSS

²¹⁶ Tamtéž

²¹⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 477

poskytování informací a zároveň dát soudu instrument, kterým by mohl efektivně ukončit procesní „ping pong“ mezi povinným subjektem a nadřízeným orgánem. Současná právní nauka se shoduje na tom, že správní soudy mají mít možnost přezkoumat skutkový stav samy a nejsou tak vázány skutkovým stavem, jak jej zjistil správní orgán.²¹⁸ Přesto je zjevné, že míra přezkumu, kterou musí soud v případě odepření informace provést, je velmi rozsáhlá, má-li spolehlivě dojít k závěru, že povinný subjekt informacemi disponuje a proto mu nařídí aby informace poskytl. I proto se k této problematice staví správní soudy spíše restriktivně. NSS například dovedl, že úlohou správního soudu není provádět rozsáhlé dokazování a nahrazovat tak roli nalézacího orgánu,²¹⁹ soud naopak ale shledal povinnost správních soudů postupovat podle § 16 odst. 5 SvInf v případě kdy skutečně o skutkovém a právním stavu věcí není pochyb. NSS dále dovedl, že i v případě, kdy správní soud nevyužije možnosti nařídí informace poskytnout a namísto toho uplatní v rozsudku kasační princip a rozhodnutí zruší, musí tento postup dostatečně odůvodnit a vysvětlit proč poskytnout informace nenařídil.²²⁰ Problematickou i nadále zůstává možnost nařídí informace poskytnout v případě, kdy skutkový stav jasný není. Ačkoliv se judikatura k tomuto postupu staví negativně, konzistentně tuto možnost přiznává pro případy, kdy povinné subjekty, či nadřízené orgány postupují zjevně obstrukčně, například tak, že by opakovaně ignorovaly závazné stanovisko soudu, či jiného orgánu, který provedl ve věci přezkum.²²¹

Pro případy ochrany práva na informace mají žadatelé k dispozici v zásadě 2 typy žaloby, zaprvé se jedná o žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. SŘS, zadruhé o žalobu na nečinnost podle § 79 a násl. téhož zákona. Někdy se žadatelé o informace pokouší domoci obrany též pomocí zásahové žaloby, ovšem ustálená judikatura se k tomuto konceptu staví skepticky. Například v rozhodnutí 6 As 113/2014-35 NSS²²² zmiňuje, že přistoupení na použití zásahové žaloby by vlastně znamenalo, že v případě, že by povinný subjekt činil obstrukce, nezbyvalo by žadateli o informace nic jiného, než počkat, než se mu jaksí akumulují obstrukční

²¹⁸ Tamtéž, str. 483

²¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, č.j. 1 As 8/2010-65, bod 21

²²⁰ Rozsudek NSS č.j. 8 As 55/2012 - 62, zejména bod 122, v návaznosti také rozsudek NSS 10 As 112/2015 - 54, body 19 - 22.

²²¹ Viz například rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, č.j. 1 As 8/2010-65, bod 22 a násl.

²²² Viz zejména body 24-26

postupy ze strany povinného subjektu, a poté podat zásahovou žalobu, tedy procesní ochrana žadatele by byla fakticky pomalejší a méně pružná. Žadatel se tak má bránit těmto obstrukcím právě nečinností žalobou, či žalobou proti rozhodnutí v závislosti na fázi procesu poskytování informací, s tím, že nařízení soudu informace poskytnout ve smyslu § 16 odst. 5 SvInf je určitým prostředkem, jehož využití má přednost právě i před vyřízením věci v režimu zásahové žaloby.²²³

3.8.1. Žaloba proti rozhodnutí

První formou žaloby, kterou je vhodné uplatnit proti vybraným postupům při poskytování informací je žaloba proti rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS. Tato žaloba musí splňovat podmínky pro přípustnost podle SŘS, stejně i činnost veřejné správy, proti které se žalobce brání, musí splňovat definici rozhodnutí podle § 65 tohoto zákona. Na první pohled jednoduchá věc se stává v prostředí práva na informace poměrně složitou, neboť v rámci procesu poskytování informací je činěna řada postupů jak ze strany povinného orgánu, tak i nadřízeného orgánu, které ne vždy mají povahu rozhodnutí, a to ani ve formálním ani v materiálním pojetí. Zadruhé je problematické i proti jakému orgánu, respektive jakému rozhodnutí v řetězci vyřízení žádosti je vhodné podat žalobu.

Nejprve se zaměříme na druhý problém, tedy jaký orgán je možné žalovat. SŘS v § 69 stanovuje pravidlo, že žalovaným orgánem by měl být ten, který vydal rozhodnutí v posledním stupni. Tato vcelku logická konstrukce ovšem měla negativní dopad právě v informačním právu, kdy povinné subjekty, někdy dokonce s pomocí nadřízeného orgánu, činily obstrukce v řízení o poskytnutí informace tak, že neustále vydávaly nepřezkoumatelná rozhodnutí, která byla následně odvolacím orgánem rušena, což s odvoláním právě na § 69 SŘS ve spojení se skutečností, že žalobce vlastně technicky vzato nevyčerpal všechny opravné prostředky ve správním řízení, znamenalo jakýsi nekonečný procesní ping pong a faktické znemožnění informace získat.²²⁴ NSS v této věci učinil posun, kdy v rozhodnutí čj. 3 As 278/2015-44 dospěl k závěru, že žaloba přímo proti rozhodnutí povinné subjektu je možná v případech, kdy po úspěšném odvolání ze strany žadatele

²²³ Je ale nutné zdůraznit, že výše zmíněné se vztahuje pouze na žadatele o informace. Naopak v případě, kdy je zasaženo do právní sféry dotčené osoby poskytnutím informace NSS výslovně využití zásahové žaloby přiznal v rozsudku NSS č.j. 8 As 55/2012 – 62, bod 109

²²⁴ Opět si dovoluji poukázat na rozsudek NSS ze dne 28.1.2015 čj. 6 As 113/2014-35 ve věci Oživení proti společnosti České Dráhy a.s.

povinný subjekt ignoruje závazný právní názor nadřízeného orgánu. Jedná se o určitou výjimku z pravidla pro vyčerpání opravných prostředků podle § 68 písm. a) SŘS. Soud v této věci zdůraznil především skutečnost, že pokud by byl žalobce nucen bránit se proti správnému rozhodnutí odvolacího orgánu, musel by se vlastně bránit proti rozhodnutí, se kterým souhlasí. Dále naprosto správně zdůraznil, že jediným výsledkem takového postupu by bylo další kolo „marného boje“ proti povinnému subjektu, který zjevně ignoruje rozhodnutí v odvolacím řízení.

Tomuto názoru později přitakal i rozšířený senát NSS, který výslovně říká, že právní ochrana v oblasti práva na informace nesmí být formalistická, a tam kde jsou práva žadatele omezována přímo povinným subjektem po předchozím vyčerpání opravných prostředků je na místě, aby bylo soudně napadnutelné právě rozhodnutí povinného subjektu.²²⁵ Žadatel tak obecně žaluje odvolací orgán, stejně jako v ostatních případech žalob proti rozhodnutí ve správním soudnictví, ovšem v případě, že jsou obstrukce činěny pouze na straně povinného subjektu, který ignoruje závazné stanovisko nadřízeného orgánu, je vhodné žalovat povinný subjekt.

Druhým problematickým faktorem je již zmíněná právní povaha postupu orgánů rozhodujících o žádostech. Za rozhodnutí podle § 65 SŘS lze nepochybně považovat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 SvInf, a to nezávisle na tom, zda jej vydal nadřízený orgán, či povinný orgán sám. Žadatel tak v těchto situacích musí nejprve podat odvolání podle § 16 SvInf a v případném neúspěchu je možné podat proti tomuto rozhodnutí žalobu ve správním soudnictví. Problematictější je ovšem situace, kdy předmětné rozhodnutí nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí. V tomto ohledu si opět dovolují poukázat na rozsudek NSS 4 As 48/2007 jež zdůrazňuje materiální kritérium posuzování postupů veřejné správy jako rozhodnutí. Typicky je rozhodnutím v materiálním pojetí odložení žádosti, nebo neformální sdělení, z jehož podstaty je zjevné, že povinný subjekt informace poskytnout nehodlá, jež má povahu rozhodnutí o odmítnutí žádosti.²²⁶ § 16 odst. 1 SvInf výslovně připouští odvolání pouze proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Pod tento pojem lze podřadit právě i rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním

²²⁵ Rozsudek NSS č.j. 7 As 192/2017 - 35, viz zejména bod 38

²²⁶ Viz kapitola 2.2.3.

pojetí. Jiná situace ovšem nastává v případě rozhodnutí o odložení žádosti. Tato rozhodnutí parametry § 16 odst. 1 SvInf nesplňují, tedy není možné proti nim podat odvolání, proto je nutné rovnou proti takovému rozhodnutí podat žalobu.

Tento stav je poměrně problematický, neboť určitým způsobem štěpí systém prostředků procesní obrany v právu na informace a činí jej tak pro žadatele méně přehledným. Na druhou stranu je dobré podotknout, že povinný subjekt je povinen poučit žadatele o možných opravných prostředcích, a navíc SvInf nezakládá překážku věci rozhodnuté ve věci poskytování informací, tudíž nic nebrání žadateli, aby žádost podal znovu. Určitým řešením by ovšem mohla být také větší „standardizace“ postupů povinného subjektu a podřazení větší části těchto postupů pod definici rozhodnutí o odmítnutí žádosti, proti kterým by bylo možné podat odvolání. Tento postup je ovšem nebezpečný z druhého konce v tom, že by kladl vysoké požadavky na prosté neformální vyřízení žádosti, které by muselo alespoň rámcově splňovat formální požadavky rozhodnutí o odmítnutí žádosti, proto by bylo nutné k takové změně přistupovat obezřetně a uplatnit jí pouze u těch postupů, kde větší formalizace postupů při poskytování informací je na místě a převáží nad výhodami neformálnosti SvInf (například u potvrzení postupu povinného subjektu podle § 16a odst. 6 písm. a) SvInf).

3.8.2. Žaloba proti nečinnosti

Druhou žalobou, které může žadatel o informace užít, je žaloba proti nečinnosti podle § 79 a násl. SŘS. Jedná se o žalobu v mnoha ohledech subsidiární vůči žalobě proti rozhodnutí.²²⁷ Podle § 79 odst. 1 SŘS se jedná o žalobu, kterou je možné použít proti nečinnosti správního orgánu, poté co bezvýsledně jeho adresát vyčerpal procesní prostředky, které mu k nápravě dává příslušný zákon. Výsledkem řízení o žalobě proti nečinnosti je v případě jejího úspěchu to, že soud nařídí nečinnému orgánu, aby vydal rozhodnutí, či osvědčení.

V tomto ohledu si dovoluji opět připomenout, že tam kde SvInf stanoví speciální postup, se SpŘ nepoužije, a to ani ve vztahu k prostředkům procesní obrany proti nečinnosti. Tato teze byla již v minulosti podrobena soudnímu

²²⁷ Například ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS rozšířený senát NSS charakterizuje tuto žalobu takto: „*Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem.*“ a dále uvádí, že jejím cílem je přezkoumat povinnost správního orgánu vydat určitý akt, jehož obsah je možné přezkoumat až v řízení o žalobě proti rozhodnutí.

přezkumu, kdy správní soudy zkoumaly, zda před podáním žaloby proti nečinnosti je nutné vyčerpat jak stížnost ve smyslu § 16a, tak podnět pro ochranu proti nečinnosti podle § 80 SpŘ. Judikatura v tomto ohledu dospěla k naprosto správnému závěru, že po marném podání stížnosti je možné rovnou podat žalobu na nečinnost.²²⁸ Opačný přístup by totiž nepochybně přispěl k prodloužení procesu poskytování informací a měl by negativní vliv až na uplatnění práva na informace v jeho ústavně právní rovině.

Určité rozepře také existovaly v pojetí stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) SvInf, tedy stížností proti výši úhrady za poskytnutí informací, či odměny za její využití. Dlouho bylo diskutováno o povaze této stížnosti, která narozdíl od zbylých 3 stížnostních důvodů, není považována za opravný prostředek ryze proti nečinnosti, nýbrž proti výši úhrad za poskytnutí informací. NSS se v řešení této otázky opět správně přiklonil na stranu žadatelů v případě, kdy žadatel podal stížnost proti výši hrazených nákladů, ovšem nadřízený orgán na tuto stížnost nereagoval. NSS sice přiznal, že tato forma stížnosti se od ostatních stížností liší svojí povahou a má skutečně blíže k prostředku ochrany proti nečinnosti, ovšem pokud by stejná úroveň ochrany nebyla přiznána i stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) SvInf, došlo by fakticky k tomu, že by žadatel byl ochuzen o tuto formu procesní obrany a jediným možným postupem ve věci by pro něj bylo vyčkat, než povinný subjekt po šedesáti denní lhůtě žádost odloží a poté se proti tomuto rozhodnutí bránit žalobou proti rozhodnutí. To by znamenalo invalidaci tohoto procesního institutu a zároveň výklad v neprospěch žadatele o informace, proto je možné i proti nečinnosti ve vyřizování této stížnosti podat žalobu proti nečinnosti.²²⁹ Přesto nejsou všechny problematické otázky týkající se stížnosti vyřešeny. Opět si dovoluji odkázat na rozsudek NSS čj. 5 As 18/2017-40, podle kterého potvrzení postupu povinného subjektu nadřízeným orgánem není rozhodnutím, tudíž je nutné proti němu podat žalobu na nečinnost. Klíčová je tedy opět otázka, zda bylo vydáno rozhodnutí podle § 65 SŘS (alespoň v materiálním pojetí), či nikoliv.

Odlišná situace samozřejmě nastává v případě, kdy není možné využít stížnost, respektive tam, kde SvInf neposkytuje žadateli speciální prostředky

²²⁸ Dobrým příkladem jednotícího rozsudku je rozsudek NSS čj. 2 Ans 9/2010-58

²²⁹ Viz rozsudek NSS č.j. 2 Ans 13/2012-14, ze dne 15. 11. 2012

procesní obrany oproti SpŘ. Zde je na místě před využitím žaloby proti nečinnosti využít ochrany před nečinností podle § 80 SpŘ. Může se jednat například o situaci, kdy povinný subjekt nepředloží stížnost do sedmi dnů nadřízenému orgánu. Typicky se bude také jednat o již zmíněné situace v odvolání, kdy je nadřízený orgán nečinný a odvolání nevypořádá. V takovém případě je skutečně na místě nejprve podat podnět podle § 16b odst. 3 SvInf k ÚOOÚ, který je oprávněn konat právě podle § 80 SpŘ a nečinnost přezkoumat. Specifická situace může samozřejmě nastat v případě, kdy je nečinným nadřízeným orgánem sám ÚOOÚ. V tomto ohledu je vhodné odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS,²³⁰ podle kterého je účastník řízení povinen vyčerpat ochranu před nečinností podle § 80 SpŘ i tam, kde nekoná ústřední správní úřad, tedy i přesto, že o své nečinnosti bude rozhodovat sám správní orgán, který je nečinný. Toto usnesení je aplikovatelné i na ÚOOÚ, proto tam, kde je nadřízeným orgánem ÚOOÚ je nutné podat podnět na ochranu před nečinností přímo k němu, předtím, než je podána žaloba na nečinnost.

Specifickou otázkou, kterou si dovoluji vložit na okraj této podkapitoly, je možnost v řízení o žalobě proti nečinnosti využít postup podle § 16 odst. 5 SvInf, podobně jako v případě § 65 SŘS. Osobně mi není znám žádný případ, kdy by správní soud takový postup aplikoval. Vzhledem k ustálené judikatuře, která hovoří o nečinnostní žalobě jako o určité subsidiární žalobě vůči žalobě proti rozhodnutí a skutečnosti, že přezkum v rámci žaloby podle § 79 a násl. SŘS se omezuje na povinnost správního orgánu rozhodnutí vydat nikoliv na jeho správnost, je nepravděpodobné, že bude takový postup ze strany soudu uplatněn. Přesto si však dovoluji tvrdit, že ex lege to možné je. Pakliže by byla absence důvodů pro odmítnutí žádosti zjevná přímo ze spisu, bylo by podle mého názoru možné postup podle § 16 odst. 5 SvInf uplatnit a nařídit informace poskytnout. Tento postup by totiž nepochybně přispěl k rychlejšímu přístupu k informacím a tím i k efektivnímu výkonu práva na informace. Jednalo by se sice o výrazné vybočení z linií českého správního soudnictví, ovšem to samé lze říci i o řadě dalších institutů práva na informace, včetně existence samotného § 16 odst. 5 SvInf. I proto se k této možnosti ve výjimečných případech přikláním, zejména z toho důvodu, že procesní ustanovení je třeba vykládat ve prospěch žadatelů o informace.

²³⁰ Rozsudek 8 Ans 2/2012-278, ze dne 20. 5. 2014, publikováno jako 3071/2014 Sb. NSS

Závěr

V této práci jsem se zabýval problematikou poskytování informací z různých úhlů. Nejprve jsem popsal otázku podstaty práva na informace jako takového a postavení jednotlivých subjektů, které jsou povinné informace poskytovat zejména s ohledem na nejednotný přístup judikatury k této problematice. Dále jsem se pokusil o analýzu současných procesních institutů při poskytování informací, a to včetně popisu dostupných prostředků procesní obrany, které příjemcům informací náleží. Z celkové analýzy je zjevné, že v mnoha ohledech se právní úprava ubírá většinou pozitivním směrem. Zákonodárce v posledních letech skutečně usiluje o rozšíření definice otevřených dat, snaží se poznatky soudobé judikatury promítnout do znění zákona a postupně rozšiřuje i pomyslné „portfolio“ dostupné procesní obrany, zejména s ohledem na zavedení přezkumného řízení v rukou ÚOOÚ podle § 16b SvInf, či rozšíření možností vypořádání jednotlivých opravných prostředků o informační příkaz, který je zároveň exekučním titulem směřujícím k ukončení obstrukčního jednání na straně povinného subjektu. I v soudní judikatuře lze pozorovat určitý posun od striktně formálního výkladu úlohy správního soudu v přezkumu činnosti povinného subjektu, k uznání specifické podstaty práva na informace a jejich odklonů od obecného správního soudnictví.

Přesto je zjevné, že za současného stavu přetrvávají v tomto právu určité problémy. Za prvé nebyla zcela vyřešena problematika nejednotnosti úpravy SvInf vůči jiným právním předpisům. Za víc jak dvacet let existence SvInf došlo spíše k dílčím novelizacím tohoto zákona, která ho jednak vzdálila od původně velmi podobného zákona o právu na životní prostředí, zároveň dodnes nebyl vyřešen problematický vztah SvInf vůči subsidiárně uplatňovanému SpŘ. V praxi tak mnohdy může dojít k situacím, kdy není zjevné, podle jakého zákona je vhodné postupovat, mohou nastat četné problémy s počítáním lhůt a pro žadatele ani povinné subjekty nemusí být vždy přehledné, jaké procesní instituty je vhodné využít. Na místě by tak patřně bylo, aby zákonodárce provedl podrobnou analýzu těchto zákonů a následně sjednotil postupy podle SvInf a zákona o právu na životní prostředí a jasně vymezil jejich vztah k SpŘ v klíčových otázkách vedení zvláštního

řízení o poskytnutí informace. V úvahu by připadalo zejména sjednocení lhůt pro vyřízení žádosti, nutnost vydávat jedno společné rozhodnutí o odmítnutí žádosti pro oba zákony²³¹ a zavedení stížnosti podle §16a SvInf i do práva na informace o životním prostředí za současné revize tohoto institutu jako takového.

Nedostatečné právní vymezení různých forem „rozhodnutí“ při vyřizování žádosti o informace, zejména postupů, kterými povinné subjekty a nadřízené vyřizují stížnost podle §16a SvInf vyvolává neopodstatněné průtahy ve vyřízení žádosti o informace. Zejména problematickou je skutečnost, že tím jsou mnohé postupy, které fakticky vedou k neposkytnutí informací, vyloučeny z přezkumu ÚOOÚ a ani ve správním soudnictví proti nim nelze podat žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. SŘS. V praxi je tak žadatel nucen k neustálé obraně proti nečinnosti skrze opakovaně podávané stížnosti a následující žalobu proti nečinnosti. Řešením by tak mohla být revize různých dílčích úkonů povinných subjektů a jejich legislativní vymezení jako rozhodnutí.²³² Tímto způsobem by byl jejich přezkum rozšířen i na přezkumné řízení podle ÚOOÚ a na řízení o žalobě proti rozhodnutí.

Některé postupy povinných subjektů by navíc mohly být legislativně změněny tak, že by povinný subjekt musel vydat formalizované rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 SvInf a tím urychlit žadateli přístup k oprávněnému prostředku v podobě odvolání. Zmínit lze zejména poskytnutí informací v jiné formě, než o jakou žadatel usiluje, či stanovení povinnosti vydat formalizované rozhodnutí v případech, kdy povinný subjekt poskytne informace se „začerněnými“ částmi, či jiným administrativním způsobem určitý výsek informací z poskytování vyloučí. Je samozřejmě otázkou, zda by takové změny neznamenal odklon od méně formálních postupů podle SvInf. Osobně se přikláním k zachování co největší neformálnosti samotného procesu poskytování informací, především ve smyslu korespondence mezi povinným subjektem a žadatelem, naopak v případech, kdy vše i přes tuto spolupráci směřuje k faktickému neposkytnutí informací mám za to, že by forma vypořádání žádosti měla mít formu odmítnutí žádosti, či jiného

²³¹ V současnosti musí povinný subjekt vypořádat jednotlivé části žádosti zvlášť v režimu SvInf a zvlášť v režimu zákona o právu na informace o životním prostředí, což může působit zbytečnou komplikovanost a administrativní zátěž vedoucí k pomalejšímu přístupu k informacím.

²³² Lze zmínit například potvrzení postupu povinného subjektu podle § 16a odst. 6 písm. a), či nemožnost přezkumu vyřízení stížnosti proti výši hrazených nákladů.

rozhodnutí, které by muselo být řádně odůvodněno a podléhalo by výše zmíněným formám přezkumu.

Další nevyřešenou otázkou je také povinnost informace poskytovat a příslušnost k vyřízení žádosti. Tuzemská právní úprava se stále nevypořádala s neurčitým právním pojmem veřejných institucí, jejichž vymezení dodnes činí v praxi značné problémy. Osobně zastávám názor, že posuzovat povahu konkrétního povinného subjektu je vhodné činit individuálně, zejména s ohledem na skutečnost, že povinné subjekty mohou být někdy na pomezí subjektů s omezenou informační povinností podle § 2 odst. 2 SvInf a veřejné instituce, případně nemusí být zjevné, zda se jedná o veřejnoprávní subjekt, jež by měl být zatížen informační povinností, či nikoliv. Na druhou stranu rozumím problematičností velmi širokého vymezení potenciálních subjektů, které lze pod tuto množinu podřadit. Řešením by patrně mohla být větší konkretizace tohoto pojmu v zákoně. Vhodné by mohlo být uvedení kritérií pro určení povinného subjektu podle nálezu I.ÚS 260/06 „Letiště Praha” přímo v SvInf mimo jiné i s ohledem na implementaci veřejného podniku jako povinného subjektu ve smyslu směrnice PSI. Tímto způsobem by byla stanovena pevná pravidla pro určení povinného subjektu, zároveň by byl však do budoucna ponechán prostor pro zahrnutí dalších subjektů pod povinnost poskytovat informace podle informačního zákona.

Významnou jednotící úlohu v právu na informace bude mít nepochybně do budoucna také ÚOOÚ. Tento úřad je v ČR postupně budován jako určitý centrální nezávislý orgán přezkumu poskytování informací. Již v současnosti jeho úloha neodpovídá „pouze” přezkumu zpracování osobních údajů, nýbrž ÚOOÚ zaujímá klíčovou úlohu jako nadřízený orgán povinných subjektů, které nejsou součástí organizační struktury veřejné správy a taktéž působí jako ústřední orgán provádějící přezkumné řízení vůči postupu nadřízených orgánů rozhodujících o opravných prostředcích podle SvInf. De lege ferenda tedy lze uvažovat o rozšíření těchto pravomocí a formální reorganizaci ÚOOÚ do podoby obecného ústředního správního úřadu pro kontrolu v oblasti poskytování informací. Určitou možností by mohlo být přenést na tento úřad určité pravomoci v oblasti povinného zveřejňování informací, ÚOOÚ by tak mohl například vydávat závazné pokyny pro povinné subjekty ke zjednání nápravy v oblasti poskytování informací zveřejněním, neboť pro tyto případy v českém právu neexistuje *actio popularis*, jejíž úlohu by

mohl zastoupit obecný přezkum těchto činností nezávislým orgánem. Tyto závazné pokyny by navíc mohly být dále přezkoumatelné ve správním soudnictví, čímž by byla vytvořena možnost procesní obrany pro povinné subjekty.

V mnoha ohledech je ovšem evidentní, že legislativní posun není kompletním řešením problematiky poskytování informací v ČR. Zákonodárce (zejména v posledních letech) dal žadatelům i orgánům provádějícím přezkum četné procesní prostředky k nápravě. Situace, kdy dochází k tzv. procesnímu ping-pongu lze řešit vydáním informačního příkazu, postup nadřízených orgánů je možné přezkoumat ze strany ÚOOÚ apod. Povinné subjekty navíc musí zveřejňovat stále větší okruh informací v podobě tzv. otevřených dat, což zvyšuje jejich dostupnost a využitelnost. Přesto je však zjevné, že povinné subjekty jsou při absolutní neochotě informace poskytnout i tak odhodlané jednat *praeter legem*, či dokonce explicitně ignorovat pokyny soudu, či svých nadřízených orgánů. Příkladem takového jednání je absurdní vyčíslení úhrad nákladů za poskytnutí informace Policejním prezidiem ČR ve výši 26 milionů korun, nebo podobný případ ze Spojených států amerických, kde tamější ústřední úřad pro kontrolu léčiv Food and Drug Administration vypočítal dobu potřebnou pro poskytnutí informací o registračním procesu vakcíny proti onemocnění COVID-19 vyvinuté společnostmi Pfizer a BioNTech na 55 let.²³³ Oba tyto postupy jsou zjevně v rozporu s účelem práva na informace, přesto se oběma těmito subjektům podařilo jejich protiprávním jednáním poskytnutí informací oddálit. Podobně i legislativní vymezení technických parametrů poskytování informací ve formě otevřených dat nemusí vždy vést k jejich poskytování v zákonem předvídané formě, a to buď z důvodu nedůsledné práce povinných subjektů, či malé technické vybavenosti.

V obou případech samozřejmě legislativní změny mohou významně pomoci, zásadní změna musí ovšem nastat především ve vztahu společnosti vůči veřejné správě a v přístupu povinných subjektů samotných. Veřejná správa by měla

²³³ O informace v daném případě žádala nevládní organizace Public health and medical professionals for transparency (PHMPT), jejímž cílem je nestranné zprostředkování informací o vakcínách proti onemocnění COVID-19 laické i odborné veřejnosti. Podobně jako v případě Policejního prezidia ČR tak zjevně cílem žadatele nebyl šikanózní výkon práva na informace, nýbrž rozšíření informací o společensky významném tématu. Další podobností je i vypořádání žádosti, neboť FDA podobně jako Policejní prezidium ČR argumentovala časovou náročností vyloučení osobních údajů z poskytovaných informací, které ovšem nevyhledala strojovým způsobem, nýbrž individuálním přezkumem ze strany svých zaměstnanců. Anglické znění této stížnosti proti FDA je dostupné například z adresy:

<https://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/legaldocs/klvykdryvg/vaccine%20foia%20complaint.pdf>

představovat službu veřejnosti, měla by usilovat o navázání co nejlepších vztahů s veřejností a se žadateli o informace z vlastní iniciativy spolupracovat. Klíčovými v tomto směru jsou podle mého názoru dvě věci. Zaprvé je nutné, aby vyšší články hierarchické soustavy veřejné správy vytvářely jasné metodické příručky k transparentnímu výkonu veřejné správy, zejména s ohledem na dobrovolné zveřejňování informací v podobě otevřených dat a prováděly školení zaměstnanců veřejné správy směrem k vstřícnosti a větší samostatnosti při vyřizování individuálních žádostí. Za druhé považuji za naprosto esenciální zásadním způsobem směřovat veřejnou správu k větší digitalizaci. Inspirací pro ČR může být například Estonsko, které s budováním digitálního státu započalo již od své samostatnosti v roce 1991,²³⁴ přičemž ČR v současnosti již některými dílčími články tohoto systému disponuje. Větší propojenost informačních systémů veřejné správy nepochybně povede k snadnějšímu vyřízení žádostí o informace a přehledné, snadno dostupné informace, zveřejněné na stránkách povinných subjektů, budou vést k vyšší důvěře veřejnosti ve veřejnou správu a zároveň tak sníží i administrativní zátěž vzhledem k menší potřebě podávat individuální žádosti. Problematika účinného uplatňování práva na informace tak vlastně není jen otázkou právní ale i otázkou společenskou a kulturní.

Přesto si dovoluji odkázat na dělení veřejných subjektivních práv podle prof. Georga Jellinka, které jsem uvedl v první kapitole této práce. Právo na informace je totiž jakýmsi zvláštním veřejným právem, jež vytváří oboustranný vztah mezi orgány veřejné moci a jejich adresáty, který by měl být založen na vzájemné spolupráci a porozumění. Nezbyvá tedy než dodat, že do budoucna bude míra dostupnosti informací záviset nejen na důmyslnosti právní úpravy tohoto práva, nýbrž i na důsledném dodržování těchto postupů a celkovém přístupu k transparentnosti ve všech částech společnosti, od povinných subjektů, přes soudy, až po příjemce informací samotné.

²³⁴ Estonská veřejná správa přitom ve velmi přehledné podobě provozuje stránky, přímo zaměřené na vzdělávání veřejnosti a orgánů veřejné správy o eGovernmentu a digitalizaci veřejné správy, včetně časové přímky sledující reformy v této oblasti činěné od estonské nezávislosti po současnost. Viz <https://e-estonia.com/>

Seznam zdrojů

Soudní rozhodnutí

Rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007 čj. 6 As 79/2006-58, č. 1342/2007 Sb. NSS
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, čj. 5 Ca 126/2006-28, č. 1300/2007 Sb. NSS
Nález ÚS ze dne 21. 3. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16
Usnesení ÚS ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02
Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č.j. 2 As 38/2007-78
Rozhodnutí NSS ze dne 15. 10. 2010 čj. 2 Ans 7/2010-175
Rozsudek NSS ze dne 29.8. 2011 čj. 8 As 57/2011-77
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 04. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39
Rozsudek NSS ze dne 20. 01. 2020, čj. 5 As 231/2018-77
Nález ÚS ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 3339/20
Nález ÚS ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14
Rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59
Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009-63, č 1957/2009 Sb. NSS.
Nález ÚS ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06
Nález ÚS ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2014, čj. 6 Ad 16/2010-41
Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010 č. 2166/2011 Sb. NSS
Rozhodnutí NSS ze dne 28. 12. 2017 sp. zn. Zin 155/2017 - NSS rozhodoval jako povinný subjekt, nikoliv v rámci soudního přezkumu.
Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 97/2009-119, č. 2166/2011 Sb. NSS
Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I ÚS 517/10
Rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, 2 čj. As 71/2007-56
Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 3 As 13/2007-75
Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012
Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2008, č. 1586/2008 Sb. NSS.
Rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-62
Rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2007, čj. 2 As 12/2007-79
Nález ÚS ze dne 26. 4. 2011, sp. zn. IV. ÚS 281/11
Rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2013, čj. 5 As 124/2011-126
Nález ÚS ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I.ÚS 260/06
Nález ÚS ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02
Rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 As 28/2007-77
Nález ÚS ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16
Nález ÚS ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II ÚS 618/18
Rozsudek NSS ze dne 27.6. 2007, č. 1342/2007 Sb. NSS
Rozsudek NSS ze dne 16.12. 2010, č. 2440/2011 Sb. NSS

Rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 47/2012-57
Rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 As 94/2011-83
Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008-72
Rozsudek NSS ze dne 28.12.2007, čj. 4 As 48/2007
Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2009, čj. As 44/2008-72
Rozsudek NSS ze dne 26.4. 2011 čj. 8 As 51/2010-126
Rozsudek NSS ze dne 5.1.2006, čj. 1 As 1/2005-58
Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2015, čj. 6 As 115/2014-35
Rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104
Rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2014, čj. 7 As 20/2013-23
Rozsudek ze dne 21. 5. 2020, čj. 9 As 296/2019
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2008, č.j. 5 Ca 353/2006-50
Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2019 čj. 8 As 244/2018
Nález ÚS ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16
Rozhodnutí zvláštního senát zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 15. 9. 2010, Konf 115/2009-34, č. 2301/2011 Sb. NSS
Rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, čj. 6 As 79/2006–58
Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2017, čj. 6 As 326/2016-32
Rozsudku NSS ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 113/2014-35
Usnesení NSS ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119
Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. 2041/2010 Sb. NSS
Rozhodnutí NSS ze dne 11. 4. 2015, čj. 1 As 229/2014-48
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2013, čj. 10 A 102/2013-81
Rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS
Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 101/2011-108,
Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, čj. 4 As 234/2014-49,
Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ans 5/2010-172,
Rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2011, čj. 2 Ans 8/2010-68,
Usnesení NSS ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS
Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 9 As 76/2007-52
Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2014, čj. 3 As 26/2014-62, č. 3178/2015 Sb. NSS
Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14
Rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2013, čj. 1 As 47/2013-52,
Rozsudek NSS ze dne 18.10.2007, čj. 7 Ans 1/2007–100, č. 1683/2008 Sb. NSS
Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010-65
Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012–62
Rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, čj- 6 As 113/2014-35
Rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2016, čj. 3 As 278/2015-44
Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017–35
Usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008–98, č. 2206/2011 Sb. NSS
Rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, čj. 2 Ans 9/2010–58
Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS

Odborná literatura

- FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016
- JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-548-4.
- KOLMAN, Petr. *Právo na informace.* Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část.* V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9
- FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo procesní.* V Praze: C.H. Beck, 2021. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy. 4., aktualiz. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 9. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- Mates, P.: *Ochrana osobních údajů*, Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2002
- HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace).* Praha: C. H. Beck, 2021
- JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. 6. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2019, s. 953.
- ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy.* Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-300-8.
- KORBEL, František. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-022-6
- ŠEJVL, Michal. *Lidská práva jako subjektivní práva. Teoretické a historické aspekty.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2017. 166 s. ISBN 978-80-87439-32-6

Odborné články

ŠERÁ, Hana. *Historické kořeny a východiska zakotvení lidských práv v systému práva*. Právní rozhledy, 2020, č. 6, s. 207-212

NONNEMANN, František. *Změny právní úpravy přístupu k informacím*. Právní rozhledy, 2019, č. 17, s. 587-592

GEALFOW, John A. *Jak české soudy poskytují své rozsudky na základě práva na informace?* Iurium Scriptum, 2019, č. 1, s. 5-34

KOLMAN, Petr. *Právo na informace – řízení o informačním příkazu (vybrané otázky)* [online]. [cit. 2022-03-04]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/06/19/pravo-na-informace-rizeni-o-informacnim-prikazu-vybrane-otazky/>

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Soudní ochrana v případě vyřízení stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) SvInf – žaloba proti rozhodnutí, či nečinnostní žaloba?* Právní rozhledy, 2018, č. 22, s. 793-795)

MATES, Pavel. *Role soudů při dotváření správního práva*. PRÁVNÍK Teoretický časopis pro otázky státu a práva [online]. 157(4/2018) [cit. 2022-03-24], s. 333-342.

ČERNÍN, Karel. *Informace o životním prostředí: Opona se zavírá?* [online]. [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/informace-o-zivotnim-prostredi-opona-se-zavira.aspx>

Právní předpisy

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

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

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

Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon

Zákon č. 17/1997 Sb., (starý atomový zákon)

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákona č. 99/2004 Sb., Zákon o rybářství

Zákon č. 289/1995 Sb., Lesní zákon

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích

Zákon č. 71/1967 Sb., (starý) Správní řád

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

Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru - tzv. směrnice PSI

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV

Doporučení Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě/good governance, přijaté Výborem ministrů dne 20. června 2007 na 999. schůzi náměstků ministrů
The Instrument of Government (1974:152) - tzv. Regeringsformen (Švédský ústavní zákon)

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – v ČR publikována pod č. 209/1992 Sb.

Návrhy zákonů a důvodové zprávy

Sněmovní tisk 633/0 Novela z. o svobodném přístupu k informacím, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, návrh zákona + důvodová zpráva.

Sněmovní tisk 1194/0 Novela z. o svobodném přístupu k informacím – EU, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, návrh zákona + důvodová zpráva.

Sněmovní tisk 139 Vl.n.z. o zpracování osobních údajů – související – EU, Poslanecká sněmovna, 8. období, 2017 - 2021, důvodová zpráva + pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka č. 1278 + zákon č. 111/2019 Sb.

Sněmovní tisk 16 Návrh zákona o svobodném přístupu k informacím Poslanecká sněmovna, 3. období, 1998 - 2002

Sněmovní tisk 764 Vl.n.z.o službách pro el. transakce - související - EU Poslanecká sněmovna, 7. období, 2013 - 2017, důvodová zpráva + zákon č. 298/2016 Sb.

Sněmovní tisk 991 Novela z. o svobodném přístupu k informacím – EU, Poslanecká sněmovna, 4. období, 2002 - 2006, důvodová zpráva + zákon č. 61/2006 Sb.

Sněmovní tisk 756 Vl.n.z. v souv.s elektronizací postupů orgánů veřejné moci, Poslanecká sněmovna, 8. období, 2017 - 2021, důvodová zpráva + zákon č. 261/2021 Sb.

Usnesení vlády č. 1397/2009 a č. 450/2009 k provedení legislativních změn, které mají odstranit nedůvodné odchylky procesních postupů od správního řádu + přidružený návrh zákona, dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Duvodova-zprava-k-navrhu-novely-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim.pdf>

Jiné zdroje

Vyjádření předsedy ÚOOÚ z 17.9. 2020 k původně chystané novele, jež by vracela právní stav před změny provedené zákonem č. 111/2019 Sb. [online]. [cit. 2022-03-10]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/vyjadreni-predsedy-uouu-k-chystane-novele-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim/d-44848>

HRABCOVÁ, Dana, ed. Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. ISBN isbn80–210–4001–7.

Podpora transparentnosti a digitalizace. Už přes 170 úřadů zveřejňuje informace ve formě otevřených dat [online]. [cit. 2022-02-26]. Dostupné z:

<https://www.mvcr.cz/clanek/podpora-transparentnosti-a-digitalizace-uz-pres-170-uradu-zverejnuje-informace-ve-forme-otevrenych-dat.aspx>

Ministerstvo vnitra ČR: Národní katalog otevřených dat [online]. [cit. 2022-02-22].

Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-narodni-katalog-otevrenych-dat-na-portalu-verejne->

[spravy.aspx#:~:text=Otev%C5%99en%C3%A1%20data%20jsou%20informace%20a,p%C5%99i%20vynalo%C5%BEen%C3%AD%20minima%20mo%C5%BEen%C3%BDch%20n%C3%A1klad%C5%AF](https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-narodni-katalog-otevrenych-dat-na-portalu-verejne-spravy.aspx#:~:text=Otev%C5%99en%C3%A1%20data%20jsou%20informace%20a,p%C5%99i%20vynalo%C5%BEen%C3%AD%20minima%20mo%C5%BEen%C3%BDch%20n%C3%A1klad%C5%AF).

Statistiky na portálu datoveschrany.info, vedené ministerstvem vnitra ČR, dostupné z: <https://www.datoveschrany.info/statistiky>

Stížnost organizace Public health and medical professionals for transparency proti Food and Drug Administration. Dostupné také z: <https://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/legaldocs/klvykdlryvg/vaccine%20foia%20complaint.pdf>

Rozhodnutí soudu ve věci stížnosti organizace Public health and medical professionals for transparency proti Food and Drug Administration. Dostupné z: <https://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/legaldocs/gdvzymjqrpw/FDA%20FOIA%20Oplaintiff%20brief.pdf>