

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA



**ZÁPADOČESKÁ
UNIVERZITA
V PLZNI**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

PRÁVO NA INFORMACE

Zpracovala: BARBORA POLÁKOVÁ

Konzultant práce: Doc. JUDr. PAVEL MATES, CSc.

PLZEŇ

2012

„Prohlašuji tímto, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen, 2012

.....

Barbora Poláková, v.r.

PODĚKOVÁNÍ

Ráda bych na tomto místě poděkovala konzultantovi své diplomové práce Doc. JUDr. Pavlu Matesovi, Csc. za velmi vstřícný přístup a cenné rady a připomínky, které mi v průběhu zpracování práce poskytl.

1. OBSAH

2. ÚVODNÍ KAPITOLA.....	6
3. POJEM INFORMACE.....	8
3.1 Definice informace.....	8
3.2 Vlastnosti informace.....	9
3.3 Druhy informací.....	10
3.4 Legální definice informace v právním řádu České republiky.....	10
4. SVOBODA PROJEVU A PRÁVO NA INFORMACE.....	13
4.1 Vztah svobody projevu a práva na informace.....	13
Charakter práva na informace.....	13
4.2 Zakotvení svobody projevu a práva na informace na mezinárodní úrovni...	15
4.3 Vývoj svobody projevu a práva na informace na území České republiky ...	20
5. PRÁVO NA INFORMACE V PRÁVNÍCH ŘÁDECH VYBRANÝCH STÁTŮ.....	24
5.1 Francie.....	25
5.2 Švédsko.....	26
5.3 Velká Británie.....	27
5.4 Maďarsko.....	28
5.5 Spojené státy americké.....	29
6. PRÁVO NA INFORMACE V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY. 	32
6.1 Ústavněprávní zakotvení.....	32
6.2 Zakotvení na úrovni zákona.....	36
6.3 Obecná charakteristika zákona č. 106/1999 Sb.....	39
7. ROZBOR ZÁKONA Č. 106/1999 Sb., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM.....	45
7. 1 Povinné subjekty.....	45
7.1.1 Státní orgány.....	46
7.1.2 Územní samosprávné celky a jejich orgány.....	46
7.1.3 Veřejné instituce.....	48
7.1.4 Subjekty rozhodující o právech a povinnostech.....	49
7.2 Žadatel	50
7.3 Informace, zveřejněná informace a doprovodná informace.....	51
7.4 Omezení práva na informace.....	52
7.4.1 Utajované informace.....	53
7.4.2 Informace týkající se osobnosti.....	54
7.4.3 Příjemci veřejných prostředků.....	56
7.4.4 Obchodní tajemství.....	58
7.4.5 Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů.....	59
7.4.6 Další omezení práva na informace.....	59
7. 5 Poskytování informací.....	63
7.5.1 Zveřejňování informací.....	64
7.5.2 Poskytování informací na žádost.....	67
7.5.2.1 Ústní žádost.....	68
7.5.2.2 Písemná žádost.....	68
7.6 Postup při vyřizování písemných žádostí.....	69
7.7 Odvolání.....	73
7.8 Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace.....	74
7.9 Hrazení nákladů vzniklých při poskytování informací.....	76
7.10 Výroční zpráva.....	78
8. ZÁVĚREČNÁ KAPITOLA.....	81
9. RESUMÉ.....	84
10. SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ.....	86

10.1 Literatura.....	86
10.2 Odborné články.....	87
10.3 Právní předpisy.....	88
10.4 Judikatura.....	88
10.5 Ostatní prameny.....	90

2. ÚVODNÍ KAPITOLA

V této části obdobných prací je obvyklé vyjádřit důvody, které autora vedly k výběru zpracovávaného tématu a zároveň přiblížit čtenářům, jakým způsobem bude text, který se chystají číst, uspořádán a někdy také to, co si autor od zpracování daného tématu slibuje. Tímto bych ráda předeslala, že v tomto ohledu nebudu příliš inovativní a rovněž se na tomto místě pokusím vyložit výše uvedené.

Co se týče výběru tématu mé diplomové práce „*právo na informace*“ rozhodně za ním nestál jen důvod jediný. Předně žijeme ve společnosti, kde jsme téměř neustále obklopeni velkým množstvím informací nejrůznějšího druhu a zároveň disponujeme takovými technologiemi, které nám umožňují s informacemi rozličnými způsoby nakládat. Informace se tedy stávají nezbytnou součástí našich životů a tímto se tedy v určitých aspektech stávají i předmětem právní regulace. Tyto právní úpravy, a to především v oblasti práva na informace ve veřejné správě, které tvoří jeden z nejdůležitějších prvků v rámci vztahů občanů se státem, mne v průběhu studia zaujaly. A to především s ohledem na fakt, že se jedná o úpravy charakteristické pro demokratické právní státy. A tudíž jsou v našem právním řádu určitou porevoluční „novinkou“. Samotný proces vzniku těchto norem a jejich následná realizace je dle mého názoru tématem natolik zajímavým, že si zaslouží bližšího rozebrání. V této souvislosti bych zde ráda uvedla tvrzení, na které jsem během shromažďování podkladů pro tuto práci narazila a myslím, že se tak trochu stalo i mottem této práce: „***Opravdu svobodnou může být lidská bytost jen pokud je jí zaručeno právo na informace.***“¹

Okolností, která se však stala pro výběr tématu určující, byla skutečnost, že jsem měla možnost absolvovat studentskou stáž na Ministerstvu zahraničních věcí České republiky, a to v odboru zpracování informací. Právě tento odbor má mimo jiné v gesci provádění zákona o svobodném přístupu k informacím, což je právní předpis, o kterém by měla tato diplomová práce pojednávat především. V rámci této stáže jsem měla možnost poznat, jak dochází k aplikaci tohoto zákona v praxi a to mě také přivedlo k tomu zabývat se touto tematikou více i v teoretické rovině. Zároveň jsem byla poměrně

1 Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5, s.10

překvapena množstvím a občas i charakterem dotazů, které nám na odbor přicházely. Myslím, že je to dokladem toho, že veřejnost se začíná více zajímat o veřejné dění a v rámci toho se dožaduje i příslušných informací. A v přímé návaznosti na to se i veřejná správa začíná pozvolna více otevírat vůči veřejnosti, a to je jistě klíčový přínos poměrně nedávného zákonného zakotvení práva na informace v našem právním řádu.

Tato práce se bude skládat ze dvou základních částí. V té první, kterou si troufám nazývat obecnou, bych ráda nejdříve popsala pojem informace jako takové, a to i přesto, že tato práce nese název „právo na informace“. Považuji totiž za vhodné pokusit se nejdříve popsat informace a až posléze se zabývat samotným právem na informace. Poté se ve stručnější rovině budu věnovat svobodě projevu a právu na informace jakožto jednoho ze základních lidských práv, a to především z hlediska jeho vývoje a zakotvení na mezinárodní úrovni i ve vnitrostátních právních řádech vybraných států. Druhá zvláštní část se bude týkat práva na informace v rámci právního řádu České republiky. Nejdříve jeho zakotvením na ústavní rovině a posléze jeho provedením zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tato část práce by měla být rovněž klíčovou částí diplomové práce. Zde se pokusím rozebrat jednotlivé ustanovení zákona, a to především z pohledu judikatury. V závěru práce pak budou shrnuty jednotlivé poznatky a dojmy, ke kterým jsem během zpracování tématu došla.

3. POJEM INFORMACE

3.1 Definice informace

V úvodu této práce jsem si vytyčila úkol, který se v průběhu jejího zpracovávání ukázal jako obtížnější, než jsem si na počátku představovala, a to podat zde definici pojmu informace. Definice informace totiž existuje poměrně velké množství a každá z nich má svůj vlastní význam. To, co o pojmu informace můžeme říci s obecnou platností, je skutečnost, že jde o výraz latinského původu. Odvozuje se od termínu „informare“, který lze přeložit jako působení na něčí mínění. Jinak se v některých publikacích² uvádí, že existuje až na čtyři desítky různých definic pojmu informace. Je to nepochybně způsobeno tím, že pojem informace představuje jednu z nejobecnějších kategorií v současných vědních disciplínách. Tomu posléze odpovídají i různé způsoby jejího definování, jelikož každá z definic je využitelná právě v té oblasti, pro kterou byla vytvořena. Můžeme tak rozlišovat například informace v technickém, matematickém, filozofickém nebo také v právním smyslu.

Ze škály literatury pojednávající o informacích jsem příkladmo vybrala následující definice. Slovník českého práva definuje informaci jako „*každé sdělení obohacující vědomí příjemce.*“³ Tato definice bývá označována jako pragmatická, byť i ona je v právu použitelná, bývá jí vyčítána určitá nižší míra objektivity. To, zda-li dojde k obohacení vědomí příjemce, je totiž vždy v určitém smyslu individuální záležitostí. P. Kolman k pojmu informace uvádí, že jde o „*každý vjem, jenž daný subjekt percipuje.*“⁴ E. Mleziva o informacích tvrdí, že: „*v nejširším pojetí jsou jakýmkoli vjemem, který si subjekt uvědomuje a který může vyjádřit. V užším významu jsou jakýmkoli projevem člověka, který je sdělen a zaznamenán.*“⁵

Literatura se však vesměs shoduje na tom, že pro oblast práva je nejlépe využitelná tzv. sémantická definice informace. Ta za informaci považuje

2 např.: Mates, Pavel a Matoušová, Miroslava. *Evidence, informace, systémy: právní úprava*. Vyd. 1. Praha: Codex Bohemia, 1997. 263 s. ISBN 80-85963-27-2., s. 27

3 Průcha, P., Madar, Z. a kolektiv. *Slovník československého práva*. Linde. Praha : 1995, svazek I., s. 336

4 Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5, s. 11

5 Mleziva, E. *Diktatura informací. Jak s námi informace manipulují*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 14. ISBN 80-86898-12-1

„jakýkoli energetický či hmotný projev, který má smysl pro toho, kdo jej sděluje, nebo toho, kdo jej přijímá.“⁶ Za jeden z hlavních rysů informace v tomto pojetí je považován tedy především samotný význam informace pro jednotlivé subjekty a fakt, že jde o projev, který může být sdělen. Sdělnost je tedy také podstatným rysem informace. Až v momentě sdělení jsou totiž informace prakticky využitelné.

3.2 Vlastnosti informace

Jak již bylo naznačeno výše, přiblížit pojem informace prostřednictvím její definice, vzhledem k její velké obecnosti a využitelnosti v mnoha oblastech, je poměrně obtížné. To, co nám tedy může pomoci informace charakterizovat jsou právě jejich vlastnosti. Informace jsou považovány za jeden ze zdrojů rozvoje lidské společnosti, přičemž mezi jinými zdroji zaujímají zvláštní postavení. Všechny ostatní jsou totiž na informacích závislé.⁷ Zároveň je od ostatních zdrojů odlišují právě jejich typické vlastnosti, mezi které jsou řazeny především tyto:

- 1) Informace jsou svou povahou nehmotné, avšak jsou neoddělitelné od svého hmotného nosiče bez něhož nemohou existovat. V momentě sdělení se však přesouvají k dalšímu subjektu a přestávají být tak závislé na primárním hmotném nosiči, což je jedna z dalších charakteristických vlastností informace.
- 2) Informace jsou nevyčerpatelné, jejich množství není omezeno a zároveň tím, že jsou sdělovány, neztrácí na objemu či obsahu a mohou být sdělovány opakovaně. Některé informace však svým sdělením mohou ztrácet ze své užitné hodnoty.
- 3) Informace jsou univerzální, jelikož se mohou týkat čehokoli. I díky této vlastnosti jsou použitelné ve všech sférách.
- 4) Informace mají užitnou hodnotu pro jednotlivé subjekty, které je sdělují a přijímají. Užitná hodnota je však vždy relativní, proto ji musíme posuzovat individuálně jak ve vztahu k tvůrci tak i ve vztahu k příjemcům.

6 Mates, Pavel a Matoušová, Miroslava. *Evidence, informace, systémy: právní úprava*. Vyd. 1. Praha: Codex Bohemia, 1997. 263 s. ISBN 80-85963-27-2., s. 27

7 blíže Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5

- 5) Každá informace musí být určitým způsobem vyjádřena (jazykem, symbolem) a zároveň jí musí být přiřazen určitý význam.
- 6) Za další typický atribut informace je považována jejich kumulativnost, tj. možnost jejich seskupování, vrstvení a spojování.

3.3 Druhy informací

Informace můžeme třídit na základě různých kritérií. Konkrétní druh informace bude určující například pro způsob vyjádření informace (forma, volba slov, atd.) Významným kritériem je předně samozřejmě samotný obsah informace. Na základě toho hovoříme například o informacích politických, technických, matematických, atd. Existují však také tzv. složené informace, které jsou tvořeny více údaji, jenž na sebe navazují a tvoří tak jeden celek.⁸

V právní oblasti je důležité rozlišovat mezi informacemi veřejnými, soukromými a informacemi, které jsou na základě určení právních předpisů označeny jako utajované a nakládání s nimi tak podléhá zvláštnímu režimu. Z pohledu práva pak také významné místo zaujímají informace, které mají vypovídající hodnotu o konkrétních osobách. Tyto informace právo označuje za tzv. osobní údaje a poskytuje jim zvláštní ochranu. Informace mohou být také zvláštního či obecného charakteru. Z hlediska vlastnosti informace, která spočívá, jak již bylo zmíněno výše, v jejich kumulativnosti, rozlišujeme informace primární a informace sekundární. Informace můžeme třídit i podle jejich funkce, na základě toho rozlišujeme informace zájmové, propagační nebo například závazné (do této skupiny řadíme informace ve formě právních předpisů). Za nejsložitější a zároveň jeden z nejdůležitějších druhů informací jsou považovány informace sociální. Ty představují sdělení užívané společností týkající se vzájemných vztahů mezi lidmi.⁹

3.4 Legální definice informace v právním řádu České republiky

V souvislosti se studiem pojmu informace mne zajímalo, zda v našem

⁸ Mleziva, E. *Diktatura informací. Jak s námi informace manipulují*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 14. ISBN 80-86898-12-1. s. 17

⁹ Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5, s. 12

právním řádu existuje nějaká legální definice informace. Odpověď je taková, že existuje, a to dokonce nejedna. Tyto definice však nejsou jednotné.

V rámci ústavněprávní roviny definice informace neexistuje. Listina základních práv a svobod sice právo na informace ve svém čl. 17, jakožto politické právo zaručuje, nicméně, co je informace nedefinuje. Komentářová literatura se shoduje na tom, že: „*Informací v politickém smyslu jsou informace vztahující se k veřejnému životu nebo související s veřejným zájmem.*“¹⁰ K obdobnému názoru se přiklání i V. Pavlíček¹¹: „*Informací čl. 17 nepochybně rozumí informaci veřejnou, tj. podanou veřejným sdělovacím prostředkem a přístupnou neurčitému, respektive neomezenému okruhu adresátů.*“ Tyto teoretické závěry přijímá i praxe. Ústavní soud například judikoval, že právo na informace je: „*právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.*“¹²

V obecné rovině je definice informace obsažena až na úrovni zákona, a to v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zajímavostí však je, že definice informace v rámci tohoto zákona nebyla jeho součástí od jeho vzniku v roce 1999. Byla do něj vložena až novelou č. 61/2006 Sb.¹³, tedy až šest let po jeho účinnosti. Do té doby musela tuto „mezeru“ v zákoně vyplňovat především judikatura. Tak například Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí uvádí, že: „*obsah pojmu informace je obecně chápán jako "zpráva, sdělení", jako určitý projev, ve kterém se konstatují fakta.*“¹⁴

Zákon o svobodném přístupu k informacím nyní obsahuje legální definici informace v ustanovení § 3 odst. 3, kde stanoví, že informací je: „*jakýkoli obsah nebo jeho část v jakékoli podobě, zaznamenaný na jakémkoli nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“

Náš právní řád dále obsahuje definice určitých druhů informací. Tak

10 Klíma, K. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 440. ISBN 80-7380-000-4

11 Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2.díl: Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2002, s. 180. ISBN 80-7201-391-2

12 Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02

13 Přijetí této novely bylo důsledkem transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES. Tato novela podstatně pozměnila zákon o svobodném přístupu k informacím, což bude blíže rozvedeno v následujících kapitolách. Důvodová zpráva k novele poznamenává, že samotná definice byla převzata ze Směrnice.

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25.8. 2005, č.j. 6 As 40/2004-62

například definici informace o životním prostředí obsahuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Je zde obsaženo celkem 13 okruhů informací, které zákon považuje za informace o životním prostředí. Komentář k tomuto uvádí, že: *„jde o částečně neurčitý právní pojem a je vždy na povinném subjektu, aby se na základě demonstrativního výčtu vlastním uvážením dobral toho, zda konkrétní požadovaná informace spadá pod informace definované tímto zákonem či nikoli. Výčet obsahuje pouze příklady informací, které lze nejčastěji pod pojem informace o životním prostředí subsumovat.“*¹⁵

Definice utajované informace je obsažena v zákoně č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, který v ustanovení § 2 písm. a) uvádí, že *„utajovanou informací je informace v jakékoli podobě zaznamenaná na jakémkoli nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací.“*

Definice osobního údaje, tedy zvláštního druhu informace o fyzické osobě, obsahuje zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Ten v ustanovení § 4 písm. a) říká, že *„osobním údajem je jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.“* Za zvláštní druh osobního údaje pak tento zákon považuje tzv. citlivý údaj, který v ustanovení § 4 písm. b) definuje jako: *„údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a genetický údaj subjektu údajů; citlivým údajem je také biometrický údaj, který umožňuje přímou identifikaci nebo autentizaci subjektu údajů.“*

¹⁵ Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha. Linde Praha, a.s., 2005, ISBN 80-7201-532-X. str. 237

4. SVOBODA PROJEVU A PRÁVO NA INFORMACE

4.1 Vztah svobody projevu a práva na informace

Charakter práva na informace

Tématem této diplomové práce je právo na informace, toto právo je však velmi úzce spjata právě se svobodou projevu. Obě práva se formovala společně, respektive právo na informace zpočátku bylo pojímáno pouze jako určitá složka svobody projevu. Právo na informace ve smyslu zvláštního subjektivního práva jedince požadovat přístup k určitým druhům informací a jemu odpovídající povinnost tyto informace poskytovat se formulovalo až později než samotná svoboda projevu. To, co však tvoří podstatu neoddelitelnosti těchto práv, je fakt, že svobodu projevu nelze uplatnit bez práva na informace. V takovém případě by totiž informace mohly být šířeny ale nemohly by být vyhledávány. A zároveň právo na informace nelze plnohodnotně realizovat bez svobody projevu. Za této situace by informace mohly být vyhledávány ale nikoli šířeny.¹⁶ Byť proces šíření informací není pro právo na informace až tak určující. Informace si totiž jedinec může „sbírat“ jen sám pro sebe.

Z tohoto důvodu pokládám za důležité se na tomto místě zmínit o vzájemném vztahu těchto práv, která jsou v dnešním pojetí chápána jako základní lidská práva a jsou garantovaná na mezinárodní úrovni i ve vnitrostátních ústavních normách. Popsáním tohoto vztahu se zároveň pokusím charakterizovat samotné právo na informace.

Jak již bylo uvedeno výše o vzájemné úzké vazbě svobody projevu a práva na informace není pochyb. Dle mého názoru nejnázorněji tento vztah definuje M. Bartoň.¹⁷ Ten totiž rozlišuje právo na informace v širším a v užším smyslu. Právo na informace v širším smyslu pak považuje za součást svobody projevu, které v tomto smyslu zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace. Oproti tomu právo na informace v užším smyslu představuje veřejné subjektivní právo, jemuž odpovídá zvláštní povinnost

¹⁶ Bartoň, M. : *Svoboda projevu : Principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978–80-87212-42-4, s. 79

¹⁷ Bartoň, M. : *Svoboda projevu : Principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978–80-87212-42-4, s. 79

orgánů veřejné správy určité informace poskytovat. V České republice představuje pojetí práva na informace v širším smyslu ustanovení čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Právu na informace v užším smyslu pak odpovídá ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

V souvislosti s výše uvedeným některé učebnice ústavního práva¹⁸ podřazují právo na informace v širším smyslu pod tzv. negativní statut. To znamená, že tomuto právu odpovídá povinnost státu nezasahovat do této sféry a nevyžaduje tak žádné aktivní konání státu. Naopak právo na informace v užším smyslu je podřazeno pod tzv. pozitivní statut. V tomto případě tedy tomuto právu odpovídá zvláštní aktivní povinnost státu poskytovat informace.

Bartoň k tomu dále uvádí: „*právo na informace v užším smyslu sice souvisí se svobodou projevu, jde ale o jiný typ subjektivního práva, které není vždy explicitně v lidskoprávních dokumentech uvedeno a zpravidla též vyžaduje zvláštní podrobnější zákonnou úpravu.*“¹⁹

J. Filip vidí právo na informace obsažené v čl. 17 Listiny základních práv a svobod jako zrcadlový odraz svobody projevu, což je podle něj logický důsledek komunikační linie mezi subjektem informace poskytujícím a subjektem informace přijímajícím. Proto je také většina soudních sporů vedena ve spojení obou těchto práv.²⁰

Obdobně F. Korbel popisuje právo na informace v instrumentálním pojetí, které působí *erga omnes* a odpovídá mu obecná povinnost nezasahovat do jeho výkonu. A dále právo na informace v samostatném pojetí, které představuje subjektivní právo působící *inter partes* ve vztazích mezi jedincem a státem. Tomuto pojetí práva na informace pak odpovídá povinnost státu poskytovat informace.²¹

P. Kolman v souvislosti s tím tvrdí, že právo na informace má specifickou povahu. Je právem jako takovým (tj. samo o sobě) a zároveň je třeba ho chápat jako prostředek k uskutečňování práv dalších.²²

Rovněž Nejvyšší správní soud popisuje právo na informace ve dvou

18 Např. Filip, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Masarykova Univerzita. Brno, 2001

19 Bartoň, M. : *Svoboda projevu : Principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-42-4, s. 80

20 Filip, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Masarykova Univerzita. Brno, 2001, s. 126

21 Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2005. s. 33

22 Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5, s. 19

základních aspektech. V prvním aspektu zahrnuje obecnou garanci práva na vyhledávání, přijímání či rozšiřování informací. Z čehož vyplývá pouze povinnost veřejné moci danou aktivitu neomezovat, nikoli aktivně konat. Ve druhém aspektu právu na informace odpovídá konkrétní povinnost státního orgánu informace aktivně poskytovat.²³

Obsahem práva na informace je tedy možnost svobodně vyhledávat, přijímat a šířit informace bez ohledu na hranice státu.²⁴ Tomuto právu pak za určitých okolností odpovídá povinnost státních orgánů určitého informace poskytovat.

4.2 Zakotvení svobody projevu a práva na informace na mezinárodní úrovni

Svoboda projevu má poměrně hluboké historické kořeny. Obdobím rozkvětu teoretických úvah hájících svobodu projevu bylo období osvícenství. Svoboda projevu byla posléze v průběhu 18. a 19. století konstituována v mnoha státech v souvislosti s jejich přechodem k demokratickému zřízení.

Svoboda projevu je jednou z nejstarších ústavně garantovaných svobod. Poprvé je zakotvena již ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789. Ta zmiňuje svobodu projevu hned ve dvou ustanoveních. Konkrétně v článku X. stanoví „*nikdo nesmí být pronásledován za své názory*“ a dále v článku XI. prohlašuje, že „*svoboda sdělování myšlenek a mínění je jedním z nejcennějších práv člověka a každý občan může svobodně mluvit, psát, tisknout*“. Zde je tedy, dle mého názoru, obsaženo i právo na informace v širším smyslu, které spočívá ve svobodě sdělování myšlenek.

Ze stejného období pochází Listina práv USA („Bill of rights“), která ve svém prvním dodatku k Ústavě Spojených států stanoví, že „*Kongres nepřijme zákon omezující svobodu slova či tisku*“. Zde není právo na informace explicitně garantováno. Právo na informace je výslovně zaručeno až zákonem o svobodě informací z roku 1966 (tzv. Freedom of Information Act). Zde bych ráda zmínila, že právě tento zákon byl inspirací pro náš zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7. 1. 2008, č.j. 5 As 28/2007-89

24 Klíma, K. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-000-4. s. 339

Na mezinárodní úrovni se svoboda projevu prosazuje až po druhé světové válce, a to jako jeden z prostředků mírové koexistence národů. Nezastupitelnou úlohu v tomto směru měla Všeobecná deklarace lidských práv, která byla schválena Valným shromážděním OSN dne 10.12. 1948 (dále jen „Deklarace“).

V podstatě můžeme říci, že Deklarace byla vzorem pro další mezinárodní smlouvy o lidských právech a taktéž pro vnitrostátní úpravy týkající se lidských práv. A to především z toho důvodu, že tvořila první celistvý soupis lidských práv a svobod.

Svoboda projevu je zde zmíněna jednak již v samotné preambuli Deklarace, což podle mě dostatečně dokládá tehdejší přesvědčení o důležitosti tohoto práva pro demokratický rozvoj společnosti. Hovoří se v ní o vybudování světa, ve kterém se lidé budou těšit svobodě projevu a přesvědčení. Výslovně je svoboda projevu zaručena v čl. 19: *„Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“* Zde je tedy také právo na informace ve svém širším smyslu obsaženo. Deklarace rovněž zmiňuje možnost omezení těchto práv.

Svoboda projevu a právo na informace ve smyslu svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace jsou dále zaručeny v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, který byl otevřen k podpisu v New Yorku roku 1966 (dále jen „Pakt“). Pakt vlastně rozvíjí ustanovení Deklarace. Navíc však stanoví, že uplatňování práva na svobodný projev s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Rovněž Pakt obsahuje možnost právo na svobodu projevu omezit, a to pouze na základě zákona v případě ochrany národní bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví či morálky. Dalším případem jsou omezení nutná k respektování práv nebo pověsti jiných. Pakt vstoupil pro Československou socialistickou republiku v platnost roku 1976. V roce 1991 vstoupil pro Českou a Slovenskou Federativní republiku v platnost Opční protokol k Paktu, který umožňuje jednotlivcům obracet se na zvláštní Výbor pro lidská práva v případě, že se domnívá, že bylo porušeno jeho právo uvedené v Paktu a vyčerpali-li všechny vnitrostátní prostředky k jeho ochraně.

Na regionální úrovni je svoboda projevu a právo na informace zakotvena v rámci Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“),

kteřá vznikla v rámci organizace Rady Evropy v roce 1950. Česká a Slovenská Federativní Republika k Úmluvě přistoupila až roku 1991 a v platnost tak Úmluva na našem území vstoupila až dnem 18.3. 1992.

Svoboda projevu a právo na informace ve svém širším smyslu jsou v Úmluvě obsaženy v čl. 10. Jeho znění je obdobné znění čl. 19 Paktu. Pro srovnání je však zajímavé, že Úmluva, na rozdíl od Deklarace i Paktu, výslovně hovoří jen o právu přijímat a rozšiřovat informace. O jejich vyhledávání explicitně nehovoří. Dle mého názoru však samotné vyhledávání informací musí být součástí procesu svobodného přijímání informace, má-li jít skutečně o proces svobodný. Úmluva také rozšiřuje možnosti omezení práva na svobodu projevu v případě předcházení nepokojů a zločinnosti, zabránění úniku důvěrných informací a zachování autority a nestrannosti soudní moci. Rovněž stanoví, že výkon práva na svobodný projev může podléhat určitým formalitám, podmínkám nebo sankcím, které stanoví zákon.

V případě výkladu Úmluvy došlo k významnému posunu v tom smyslu, že jím bylo přiznáno, že určitá práva v Úmluvě, připouští-li to jejich povaha, mohou příslušet i právnickým osobám.

K zajištění plnění závazků, které smluvním státům vyplývají z Úmluvy byl zřízen na základě čl. 19 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva, který je mimo jiné oprávněn přijímat individuální stížnosti jednotlivců ohledně porušení práv vyplývajících z Úmluvy.

Na tomto místě bych se proto ráda zmínila i o judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která se váže právě k čl. 10 Úmluvy. Soud stabilně judikuje, že svoboda projevu a právo svobodně přijímat a šířit informace, je jedním z pilířů demokratického právního státu. Zajímavě se však staví k vyvození zvláštní povinnosti státních orgánů z čl. 10 Úmluvy určité informace jedincům poskytovat.

Nejprve se k této možnosti stavěl negativně. To dokládá například rozhodnutí ve věci stížnosti *Leander proti Švédsku* z roku 1987. Šlo zde o situaci, kdy pan Leander žádal o nahlédnutí do tajného registru, na základě jehož obsahu nebyl přijat do zaměstnání. Po vyčerpání domácích prostředků obrany svých práv se obrátil na Evropský soud pro lidská práva a namítal porušení Úmluvy, mimo jiné i čl. 10. Evropský soud pro lidská práva však ve svém rozhodnutí porušení čl. 10 Úmluvy rezolutně odmítl a konstatoval, že: „čl.

10 Úmluvy nedává jedinci právo na přístup k registru, v němž figurují údaje o jeho osobní situaci, ani vládě nezakládá povinnost údaje jedinci sdělit.“²⁵

Určitý posun představovalo rozhodnutí ve věci stížnosti *Gaskin proti Velké Británii* z roku 1989, zde se jednalo o právo nahlížet do spisů v souvislosti se soudním uplatněním náhrady škody za způsobenou újmu. Pan Gaskin totiž vyrůstal v pěstounské péči a dožadoval se údajů o pěstounech, u kterých v dětství žil. Informace mu nebyly britskými úřady vydány, a tak se se stížností obrátil na Evropský soud pro lidská práva, u něhož rovněž namíтал i porušení čl. 10 Úmluvy. Soud nakonec právo na informace obsažené ve spisu přiznal, avšak nikoli na základě čl. 10 Úmluvy ale na základě čl. 8 Úmluvy.²⁶

Přelomem je rozhodnutí ve věci stížnosti *sdrúžení Jihočeské matky proti České republice* z roku 2006. V rámci tohoto rozhodnutí již Evropský soud pro lidská práva připustil, že z čl. 10 Úmluvy může vyplývat rovněž zvláštní subjektivní právo na informace.²⁷

Právo na informace ve svém užším smyslu bylo v rámci Rady Evropy ovlivněno také doporučení Výboru ministrů²⁸ o právu na přístup k informacím drženým veřejnými orgány z roku 1981, které stanoví některé zásady pro přístup k těmto informacím:

- 1) Každý v jurisdikci členského státu má právo obdržet na požádání informace uchovávané veřejnými orgány.
- 2) Přístup k informacím nesmí být odmítnut z důvodu, že žadatel nemá na záležitosti zvláštní zájem.
- 3) Informace mají být přístupné na základě rovnosti.
- 4) O žádosti o informaci musí být rozhodnuto v přiměřené době.
- 5) Pokud je žádost o informace odmítnuta, musí veřejný orgán takové odmítnutí řádně odůvodnit (dle zákona či praxe), přičemž každé odmítnutí poskytnout informace musí být na žádost opětovně posouzeno.
- 6) Omezit právo na přístup k informacím drženým veřejnými orgány lze jen v případě ochrany legitimních veřejných zájmů a zároveň je nutno brát ohled na specifické zájmy jednotlivce na informaci, kterou mají v

25 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 3. 1987, sp. zn. serie A č. 116

26 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 7. 1989, sp. zn. serie A č. 160

27 Bartoň, M. : *Svoboda projevu : Principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-42-4, s. 81

28 Doporučení č. R(81) ze dne 25.11. 1981

držení orgány veřejné moci.²⁹

Při prostudování české úpravy zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zjistíme, že vychází rovněž z výše uvedených zásad.

Svoboda projevu a právo na informace je taktéž upravena normami vznikajícími v rámci Evropské unie. Tyto prameny práva jsou pro Českou republiku, jakožto členský stát Evropské unie, závazné.

Počátky evropské integrace spočívaly v ekonomických základech, otázka lidských práv a svobod tedy nebyla primárně předmětem evropské normotvorby. Až v roce 1993 vznikl zvláštní, avšak právně nezávazný, kodex o přístupu k dokumentům evropského práva, který navázal na Deklaraci o přístupu k informacím, jež byla součástí závěrečného aktu Smlouvy o Evropské Unii. Tento kodex zaručuje co nejširší přístup k dokumentům Rady a Komise na základě žádosti. Rozhodnutí o žádosti musí být vydáno do jednoho měsíce. Přístup k dokumentům lze odepřít jen na základě důvodu, který je v kodexu uveden. Mezi důvody je například veřejný zájem, ochrana soukromí jednotlivců nebo ochrana obchodního tajemství.

V souvislosti se zpřístupňováním dokumentů Rady a Komise Evropský soudní dvůr vydal zajímavé rozhodnutí, ve kterém konstatoval, že v případě, že žadatel požaduje zpřístupnit dokument, který obsahuje utajované informace, nesmí být jeho žádost jako celek odmítnuta. Utajované informace se žadateli nezpřístupní, avšak zbytek informací v dokumentech je nutné žadateli poskytnout.³⁰

V současnosti je právo na informace upraveno v primárním i v sekundárním právu EU.

V primárním právu základ práva na informace tvoří především čl. 15 Smlouvy o fungování Evropské Unie. Tento článek totiž stanoví právo každého občana EU a každé fyzické osoby s bydlištěm a právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě EU na přístup k dokumentům orgánů, institucí a subjektů EU. Toto právo je pak blíže specifikováno v jednacích řádech uvedených orgánů. Evropskému parlamentu a Radě na základě tohoto článku přísluší stanovit formou nařízení omezení práva na informace z důvodu

²⁹ Čerpáno z publikace *Svoboda projevu a médií v mezinárodním právu a praxi*. Redigovali V. Kašpar a Z. Šubertová. Syndikát novinářů ČR a Článek 19. Praha, 1996. ISBN 80-238-0257-7. s.32-33

³⁰ Rozsudek Evropského soudního dvoru ze dne 6. 12. 2001 ve věci Rada EU v. Heidi Hautala, sp. zn. C – 353/99 P. Na této zásadě tzv. parciálního odepření je založena i úprava českého zákona o svobodném přístupu k informacím.

veřejného či soukromého zájmu. Svoboda projevu a právo na informace, ve smyslu práva na přístup k dokumentům orgánů EU, jsou Evropskou Unií také výslovně uznány formou Listiny základních práv Evropské Unie. Konkrétně jde o čl. 11 a čl. 42.

V rámci sekundárního práva je právo na informace v jednotlivých členských státech výrazně ovlivněno především směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru ze dne 17. 11. 2003. Cílem směrnice je především harmonizovat postupy členských států při použití dokumentů, které mají v dispozici orgány veřejného sektoru, fyzickými nebo právníckými osobami pro odlišné účely, než ty, pro které byly dokumenty vytvořeny. Tyto účely mohou mít komerční i nekomerční charakter. Harmonizace je vedena s úmyslem dosáhnout lepšího fungování vnitřního trhu a zároveň rozvíjet informační technologie uvnitř EU. Opakované použití dokumentů proto může být zlepšováno elektronickými formami. O této směrnici bude ještě pojednáno, jelikož prostřednictvím její transpozice do našeho právního řádu byl poměrně významným způsobem změněn zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

4.3 Vývoj svobody projevu a práva na informace na území České republiky

Na našem území byla svoboda projevu poprvé na ústavní úrovni zaručena roku 1849. A to v přímé souvislosti se snahami omezit absolutní monarchii konstitucí a zároveň jako důsledek počátku utváření občanské společnosti, který byl ovlivněn především vznikem francouzské Deklarace práv člověka a občana. Snaha ukotvit některá občanská práva a svobody, včetně svobody projevu a zákazu cenzury, se promítla i do konstitučních dokumentů vzniklých před rokem 1849. Nicméně tzv. dubnová ústava stejně jako tzv. kroměřížský návrh ústavy z roku 1848 nebyly nikdy uvedeny v život.

Až 4. 5. 1849 byla vídeňskou vládou vyhlášena oktrojovaná ústava (tzv. březnová ústava), ke které byl pro neuherské země připojen katalog občanských práv.³¹ Tento katalog byl vydán formou císařského patentu č. 151

³¹ Adamová, K. *Vývoj české ústavnosti. Občanská práva a svobody v rakouských ústavách 19. století.*

ř.z., o základních občanských právech, který v § 5 zaručoval svobodu projevu a zákaz cenzury. Výslovně se v něm rovněž stanovilo, že „*tisk se nesmí cenzuře podrobovati*.“³² Právě svoboda tisku byla tehdy velmi úzce spojena právě se svobodou projevu. Tato občanská práva však mohla být dočasně suspendována například v době války či vnitřních nepokojů.

Široký katalog občanských práv a svobod obsahovala tzv. prosincová ústava, která platila až do pádu monarchie v roce 1918. Na tento katalog občanských práv a svobod navázala i československá republika po roce 1918³³ a součást rakouské ústavy tvoří dodnes.

Prosincová ústava byla vyhlášena 21. 12. 1907. Platila již jen pro část monarchie označované jako „Předlitavsko“ a byla tvořena několika základními zákony.

Svoboda projevu a tisku byla zakotvena v čl. 13 základního zákona státního č. 142/1867 ř.z., o všeobecných právech státních občanů. Tento článek stanovil, že: „*každý má právo mínění své v mezích zákona slovem, písmem, tiskem nebo vyobrazením volně přenášeti*.“ Byť svým obsahem občanských práv byla prosincová ústava považována za poměrně pokrokovou, realizace těchto práv v praxi narážela na různé překážky.³⁴ Samotná ústava například přiznávala vládě možnost některá z občanských práv (mezi nimi i svobodu projevu) na určitý čas a v některých místech zastavit.

V období po vzniku samostatného československého státu byla svoboda projevu zakotvena v Ústavě z roku 1920 (ústavní zákon č. 121/1920 Sb. z. a n.). § 117 stanoví, že: „*každý může v mezích zákona projevovati mínění slovem, písmem, tiskem, obrazem a pod.*“ Zároveň je v § 113 stanovena svoboda tisku a zákaz předběžné cenzury tisku.

Ústava z roku 1920 tedy explicitně zakotvuje pouze svobodu projevu, právo na informace ve smyslu veřejného subjektivního práva jedince na informace od státních orgánů přímo z Ústavy, stejně jako z jí předešlých ústavních dokumentů existujících na našem území, dovozovat nemůžeme.

Praha : Karolinum, 2007. ISBN 80-2461-209-7. s. 420

32 Adamová, K. *Vývoj české ústavnosti. Občanská práva a svobody v rakouských ústavách 19. století*. Praha : Karolinum, 2007. ISBN 80-2461-209-7. s. 421

33 Malý, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. ISBN 80-7201-433-1. s. 226

34 Malý, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. ISBN 80-7201-433-1. s. 227

Ústava 9. května (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.) zakotvila svobodu projevu v § 18, který stanoví, že: „každý může v mezích zákona projevovat své mínění slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jakýmkoli jiným způsobem.“ Dále je svoboda projevu zmíněna v § 20, který zaručuje právo uvádět své názory a výsledky své tvůrčí duševní činnosti v obecnou známost. Svoboda projevu byla zakotvena také v ústavě z roku 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) Ta v čl. 28 zaručuje svobodu projevu všem občanům ve všech oborech života společnosti. Svoboda projevu však v těchto dokumentech byla zakotvena pouze formálně bez reálného ústavního a praktického významu.³⁵ Dokládá to i fakt, že prováděcí předpisy k mnoha ustanovením uvedených v ústavách nebyly vůbec vydány.

Svoboda projevu stejně jako právo na informace nebyly spojeny s politikou tehdejšího režimu. Právo na přístup veřejnosti k informacím vycházelo z principu diskrétnosti státní správy. Informace se veřejnosti poskytovaly jen v případě, že tak stanovil právní předpis nebo byl přístup k informacím ponechán na volné úvaze správních činitelů.³⁶ Přístup k informacím byl upraven pouze dílčím způsobem, a to nejednotně v rámci různých předpisů.

Samotné právo na informace tak nebylo v našem právním řádu až do 90. let 20. století komplexně upraveno. Mezníkem bylo vyhlášení Listiny základních práv a svobod v roce 1991³⁷, která v čl. 17 výslovně vedle svobody projevu zakotvila i právo na informace, a to jako samostatné politické právo. Dalším významným krokem byl vznik zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon upravuje poskytování informací státními orgány a orgány územní samosprávy o jejich činnosti.

Zákon představuje obecnou úpravu poskytování informací, které mají v dispozici subjekty rozhodující na základě zákona o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Ačkoli jeho existence byla Listinou předpokládána již v momentě jejího opakovaného vyhlášení, vznikl až šest let poté. Vedle obecné úpravy poskytování informací byla již v roce 1998 přijata taktéž zvláštní úprava, která se vztahuje pouze na poskytování informací o životním prostředí. Jedná se o zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o

35 Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 1095

36 Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 671

37 V ČR byla opakovaně vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.

životním prostředí.

Tyto dva zákony tak v současnosti tvoří komplexní úpravy poskytování informací v právním řádu České republiky.

O ústavním zakotvení práva na informace u nás a zákonu o svobodném přístupu k informacím bude pojednáno v následujících kapitolách této práce.

5. PRÁVO NA INFORMACE V PRÁVNÍCH ŘÁDECH VYBRANÝCH STÁTŮ

Právo na informace se, jak již bylo v této práci zmíněno, zejména po druhé světové válce stává součástí katalogu lidských práv a bývá tak řazeno do ústav mnohých států. Jistou výjimku v tomto ohledu představuje Švédsko, kde je vedle svobody projevu zaručena rovněž výslovně svoboda informací, a to ústavou pocházející již z 18. století.

Zároveň od 60. let 20. století vznikají zvláštní zákony, které umožňují veřejnosti přístup k informacím, jež mají ve své dispozici státní orgány. Inspirací pro jejich vznik byl již zde uvedený zákon o svobodě informací (Freedom of Information Act) vzniklý v USA v roce 1966. V roce 1978 vzniká francouzský zákon, v roce 1982 kanadský a australský zákon. V postkomunistických zemích přijímá jako první obdobný zákon Maďarsko v roce 1992, Česká republika v roce 1999 a Slovensko v roce 2000.³⁸

Struktura většiny těchto zákonů je podobná. Zákony vymezují:

- 1) povinné subjekty,
- 2) informace, které tyto povinné subjekty zpřístupňují automaticky bez žádosti,
- 3) postup, kterým se žadatel může informace domáhat,
- 4) omezení práva na informace,
- 5) poplatky za poskytnutí informace,
- 6) povinnost povinných subjektů informovat veřejnost o dodržování zákona o svobodném přístupu k informacím.³⁹

Největší rozdíly mezi zákony o svobodném přístupu k informacím v jednotlivých zemích se týkají okruhu povinných subjektů nebo skutečností, které právo na informace omezují. Rozdílně je rovněž upravena možnost sankcionovat povinný subjekt za porušení zákona o svobodném přístupu k informacím. V naší úpravě například, na rozdíl od slovenské úpravy, nelze uložit povinnému subjektu takovou sankci. V této skutečnosti je spatřován jeden z deficitů naší právní úpravy týkající se svobodného přístupu k informacím.

³⁸ Kužílek, O., Žantovský, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha : Praha Linde, a.s., 2002. s. 14

³⁹ Kužílek, O., Žantovský, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha : Praha Linde, a.s., 2002. s. 16

V této kapitole bych se ráda zmínila o zakotvení práva na informace ve vybraných státech především z důvodu alespoň základního srovnání před tím, než se budu podrobněji zabývat právem na informace v České republice.

5.1 Francie

Na ústavní rovině je právo na informace společně se svobodou projevu zakotveno v Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789. Jedná se o článek X., v němž je řečeno, že: „*nikdo nesmí být pronásledován za své názory.*“ A dále čl. XI., který stanoví, že: „*svoboda sdělování myšlenek a mínění je jedním z nejcennějších práv člověka a každý občan může svobodně mluvit, psát, tisknout.*“

Na úrovni zákona se práva na informace dotýká především zákon č. 78-753, o zlepšení vztahů mezi státní správou a veřejností, z roku 1978. Právo na informace rozšiřuje také zákon č. 79-587, o odůvodnění správních aktů, z roku 1979.

Na základě zákona o zlepšení vztahů mezi státní správou a veřejností vznikla ve Francii speciální Komise pro přístup ke správním dokumentům. Jde o nezávislý správní orgán, který vydává stanovisko na základě žádosti osoby, která měla obtíže při získávání informací. Jeho funkcí je tedy především poskytovat ochranu právu na informace. Stanovisko Komise však není právně závazné a působí tak pouze silou své argumentace. Stanovisko je nicméně podmínkou pro to, aby se žadatel mohl eventuálně obrátit s žalobou na správní soud. Komise má i další oprávnění. Může předkládat návrhy na změny právních předpisů souvisejících s přístupem veřejnosti k informacím a rovněž je oprávněna provádět konzultace se správními orgány ohledně aplikace příslušných předpisů o poskytování informací.

Omezení práva na informace se v zásadě příliš neliší od naší úpravy. Omezení má obecný charakter (například právo se nevztahuje na stanoviska Státní rady) nebo zvláštní charakter (nevztahuje se například na obchodní tajemství, osobní údaje, tajemství týkající se obrany státu). Povinnými subjekty jsou orgány veřejné správy i soukromé subjekty, pakliže se podílí na veřejné správě.⁴⁰ Právu na informace nepodléhají dokumenty, které mají charakter

40 Pítrová, L., Sládeček, V., Syllová, J. *Právo na informace od státních úřadů*. Informační studie č.

individuální. Ty mohou být přístupné toliko osobám, jichž se týkají. Děje se tak právě na základě zákona z roku 1979 o odůvodnění správních aktů.

5.2 Švédsko

Ve Švédsku je svoboda informací zakotvena v Ústavě království Švédska již v 18. století. Konkrétně jde o Základní zákon o svobodě projevu a Zákon o tisku.

Švédská úprava svobody projevu a práva na informace je tedy specifická v tom smyslu, že je komplexně upravena na úrovni ústavních předpisů. Někteří autoři ji označují za „vzorovou“.⁴¹

Čl. 1 Základního zákona o svobodě projevu každému občanu zaručuje jednak svobodu projevu, tj. svobodu předávat informace, vyjadřovat myšlenky, názory a pocity, a to ústně, písemně nebo jiným způsobem. Dále článek zaručuje svobodu informací, která spočívá ve svobodě získávat, přijímat informace a jinak se seznamovat se stanovisky ostatních. Čl. 13 se poté vztahuje k možnosti omezení svobody projevu a svobody informací. Omezeny mohou být z důvodu bezpečnosti království nebo národního hospodářství, veřejného pořádku a bezpečnosti, nedotknutelnosti jednotlivce a jeho soukromí nebo kvůli prevenci a vyšetřování zločinů. Jinak jen v případě, jsou-li pro to dány zvlášť důležité důvody. Článek však dále stanoví, že při omezování těchto práv, je nutno věnovat zvláštní pozornost, aby svoboda projevu a informací v politických, náboženských, profesních, vědeckých a kulturních věcech byla co možno nejširší.

Pro subjektivní právo na informace je však základem ustanovení Zákona o tisku. Ten v části druhé stanoví právo každého švédského subjektu na volný přístup k úředním dokumentům. Výjimku tvoří jen dokumenty, které na základě zákona podléhají utajení. Co se týče možnosti omezení práva na přístup k úředním dokumentům, lze jej provést pouze zákonem. Důvody jsou zčásti obdobné jako v našem právním řádu (bezpečnost monarchie, ochrana osobní integrity), zčásti jsou zde důvody naší úpravě neznámé. Jde například o ochranu živočišných nebo rostlinných druhů. Rozdílem je i to, že Parlament má

5.066. Parlamentní institut. 1995. s. 4

41 Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5, s. 27

vyhrazenou možnost určitý dokument znepřístupnit.

5.3 Velká Británie

Ve Velké Británii je ústavní ukotvení lidských práv a svobod, mezi nimi i svobody projevu a práva na informace, ovlivněno tím, že tato země nemá psanou ústavu. Ústava je tvořena vícero prameny, jedná se jak o psané právo („statute law“) tak i nepsané ústavní konvence („common law“). Tyto prameny nejsou systematicky uspořádané, takže někdy i mezi odbornými právními kruhy není úplná jednota v názoru, jaký pramen do britské ústavy patří.⁴² Při posuzování svobodného projevu a práva na informace se většinou vychází ze zásady „všechno je dovoleno, co není zakázáno.“⁴³ Řadu zákazů v přístupu k informacím zakotvuje například zákon o úředním tajemství (Official secret act). Velká Británie však 9. 11. 1998 přijala Zákon o lidských právech, kterým do svého právního řádu inkorporovala určitá ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Mezi těmito ustanoveními i čl. 10, který zakotvuje svobodu projevu a svobodu vyhledávat, přijímat a šířit informace. Britské soudy tak mají povinnost, je-li to možné, vykládat ostatní právo v souladu s tímto zákonem.

Právo na informace, jemuž odpovídá povinnost státních orgánů určité informace poskytovat, nebylo v Británii po dlouhou dobu právními předpisy vůbec upraveno. Až k 1. 1. 2005 vstoupil ve Velké Británii v účinnost zákon o volném přístupu k informacím. Okolo sta tisíce veřejných orgánů má tak od tohoto momentu povinnost poskytovat informace o své činnosti. Mezi nimi jsou orgány státní správy, samosprávy, školy, zdravotnická zařízení, policie, státem vlastněné podniky i volené orgány Parlamentu.

Informace se poskytují na základě žádosti, v níž musí žadatel označit ty údaje, kterých se domáhá. Zákon se vztahuje na jakékoli zaznamenané informace, jež jsou v držení povinného subjektu. S žádostí musí povinný subjekt naložit v souladu se zákonem o volném přístupu k informacím, i když na něj žádost výslovně neodkazuje. Lhůta pro vyřízení žádosti činí dvacet pracovních

42 Klokočka, V., Wagnerová, E. *Ústavy států Evropské unie*. Díl první s úvodním komentářem. Praha : Linde Praha, a.s., 2004. ISBN 80-7201-466-8. s. 769

43 Pítrová, L., Sládeček, V., Syllová, J. *Právo na informace od státních úřadů*. Informační studie č. 5.066. Parlamentní institut. 1995. s. 13

dnů, ale za určitých okolností může být přiměřeně prodloužena. Jde například o situaci, kdy jsou požadované informace v zámoří. Maximální lhůta pro vyřízení žádosti je však čtyřicet pracovních dní.

Žádost je v zásadě bezplatná, lze však požadovat poplatek za kopírování, tisk či poštovné. Poplatky se také vážou k informacím, jejichž zpřístupnění žadateli je velmi komplikované. Dokonce pokud u takových žádostí dojde k překročení zákonem stanoveného peněžního limitu, nemusí jej povinný subjekt poskytnout vůbec.

Zákon rovněž stanoví určitá omezení práva na informace. Důvodem omezení je například ohrožení bezpečnosti, obchodních zájmů či ekonomiky. Zajímavé však je, že podle britské úpravy je vždy nutno zkoumat veřejný zájem na poskytnutí informace. Pokud tento zájem převáží zájem na utajení informace, je nutno poskytovat i informace, na něž dopadá některý z důvodů omezení.

Pokud povinný subjekt nevyhoví žádosti a odmítne poskytnout informace, musí toto své rozhodnutí zdůvodnit. Neúspěšný žadatel má rovněž oproti naší právní úpravě širší rozsah možnosti ochrany. Mimo cestu soudní ochrany se totiž může obrátit na zvláštního zmocněnce pro informace se stížností na postup veřejného orgánu. Rozhodnutí zmocněnce je právně závazné, lze ho zvrátit pouze soudní cestou nebo cestou odvolání ke zvláštnímu informačnímu tribunálu.⁴⁴

Zvláštní úprava pro poskytování informací s určitými odchylkami platí pro Skotsko. Současně se zákonem o volném přístupu k informacím bylo ve Velké Británii přijato rovněž nařízení o poskytování informací týkajících se životního prostředí.

5.4 Maďarsko

Právní úpravu Maďarska jsem do této kapitoly začlenila z toho důvodu, že Maďarsko jako první postkomunistický stát schválilo zvláštní zákon o přístupu k údajům drženým úřady, a to již v roce 1992.

Maďarská ústava v čl. 61 stanoví, že: „*každý v republice Maďarsko má*

⁴⁴ Dle článku Maurice Frankela. The Guardian Newspaper Limited. Prosinec 2004. Český překlad dostupný z <http://www.otevrete.cz>

právo na svobodný projev názoru, jakož i právo získávat nebo rozšiřovat informace veřejného významu.“ V souvislosti s tím stejný článek předpokládá vznik zákona o zveřejňování údajů obecného zájmu a zákona o tiskové svobodě.

Jedním z těchto zákonů je zákon č. LXIII z roku 1992 o ochraně osobních údajů a zveřejňování dat ve veřejném zájmu. Údajem veřejného zájmu je jakákoli informace zpracovávaná úřadem, který vykonává státní nebo samosprávnou funkci či další veřejné služby. Zákon se nevztahuje na osobní data. V návaznosti na definici veřejného údaje definuje zákon rovněž povinné subjekty jako osoby nebo orgány, které vykonávají státní nebo samosprávné funkce či jiné veřejné služby. Obecně je stanovena povinnost těchto subjektů jako „přiměřené a pohoťové informování“. V dalších ustanoveních zákona jsou povinnosti rozvedeny.

Jde jednak o povinnost pravidelně umožnit veřejnosti přístup k nejdůležitějším údajům vztahujícím se k aktivitám, kompetencím a struktuře úřadu. Stejně jako označení právních předpisů vztahujících se na jeho aktivity. Úřad musí rovněž uvést jména úředních osob, které jeho jménem jednají.

Úřad je dále povinen poskytovat informace na základě žádosti. Žádost je v zásadě bezplatná, žadatel však nese náklady na případné kopie dokumentů a další skutečně vzniklé náklady v souvislosti se sdělením údajů. Na žádost musí úřad reagovat v co nejkratší době, maximálně však ve lhůtě 15 dnů.

Omezit přístup k údajům veřejného zájmu lze z důvodů zájmu národní bezpečnosti, vyšetřování a prevence kriminality, monetární a měnové politiky, mezinárodních vztahů a vztahům k mezinárodním organizacím. Zákon samozřejmě také nelze aplikovat na údaje, které jsou klasifikovány jako státní nebo služební tajemství.

Zamítnutí žádosti o sdělení údajů musí mít písemnou formu a zároveň je úřad povinen uvést důvody zamítnutí. Žadatel se proti takovému rozhodnutí může bránit prostřednictvím žaloby k soudu. Soud pak může úřadu nařídit, aby požadované informace poskytl.

5.5 Spojené státy americké

Svoboda slova a projevu byla ve Spojených státech zakotvena již v

průběhu 18. století, a to v rámci Prvního dodatku Ústavy Spojených států amerických. Tento dodatek, jak již bylo v této práci uvedeno, zakazuje Kongresu přijmout zákon omezující svobodu slova nebo tisku.

Pro právo vyžadovat určité informace od státních orgánů a povinnost těchto orgánů informace poskytovat bylo však klíčové až přijetí Zákona o svobodě informací (Freedom of Information Act) v roce 1966. Tento zákon se však vztahuje jen na federální státní správu, přístup k informacím na úrovni státní a místní správy upravují jednotlivé státní zákony.⁴⁵ Zákon byl již mnohokrát novelizován. Významná je především novela známá jako Zákon o svobodě elektronických informací (Electronic Freedom of Information Act) z roku 1996, reflektuje totiž prudký vývoj v oblasti informatiky a rozšiřuje principy původního zákona na poskytování elektronických informací způsobem, který umožňuje dálkový přístup.⁴⁶ Právo na informace doplňuje také tzv. zákon o vládnutí na světle (Government in the Sunshine Act) z roku 1976. Tento zákon stanoví, že každé jednání federálních, státních i místních úřadů mají být veřejná. Jeho účelem je tedy zajistit určitou kontrolu činnosti státních orgánů prostřednictvím veřejnosti a zajistit tak větší „průhlednost“ této činnosti.

Povinným subjektem je dle Zákona o svobodě informací tzv. úřadovna, která zahrnuje instituce v exekutivě ale i nezávislé řídicí úřadovny.

Úřadovna má povinnost zpřístupnit veřejnosti a současně s tím také publikovat ve Federálním rejstříku informace týkající se popisu své organizace, míst, kde veřejnost může obdržet informace, nebo procesu poskytování informací. Úřadovna má rovněž povinnost zpřístupnit k veřejné prohlídce a opisu například své příručky nebo pokyny, pokud mohou mít na veřejnost nějaký dopad.

Úřadovna musí dále poskytovat informace veřejnosti na základě písemných žádostí. Žádost může podléhat poplatkům, které však mohou krýt pouze náklady přímo vynaložené na vyhledání či kopii záznamů. Výše poplatků je stanovena směrnicí úřadovny. Tam, kde je to ve veřejném zájmu musí úřadovna snížit poplatek nebo se ho úplně zřeknout.

O žádosti musí úřadovna rozhodnout do dvaceti pracovních dnů. Lhůtu lze

45 Pítrová, L., Sládeček, V., Syllová, J. *Právo na informace od státních úřadů*. Informační studie č. 5.066. Parlamentní institut. 1995. s. 9-10

46 Kužílek, O., Žantovský, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha : Praha Linde, a.s., 2002. s. 14

prodloužit o maximálně deset dnů, a to například z důvodu velmi objemného množství vyhledávaných dokumentů pro vyřízení žádosti nebo z důvodu nutnosti konzultace s jinou úřadovnou. V případě takového prodloužení je však úřadovna povinna písemně obeslat žadatele s uvedením důvodu prodloužení a s datem, ke kterému předpokládá odeslání rozhodnutí o žádosti.

Úřadovna rozhodne tak, že požadované informace poskytne, a to buď zčásti či zcela, a nebo je neposkytne vůbec. Platí však, že pokud lze poskytnout alespoň část z požadovaných informací, jelikož na ostatní se vztahuje nějaký důvod odepření, musí být tato část poskytnuta.

Zákon zná celkem devět druhů informací, na které se neaplikuje, a tudíž se takové informace neposkytují. Jde například o různé druhy utajovaných skutečností, obchodní tajemství, údaje o vyšetřování, osobní a zdravotní údaje. Ve výjimkách ze zákona jsou řazeny i geologické a geofyzikální údaje. Z jiného důvodu, než z toho, na který Zákon o svobodě informací odkazuje, nelze žádost odmítnout.

Proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace úřadovnou se žadatel může do šedesáti dnů od doručení rozhodnutí odvolat. Je chráněn rovněž možností podat žalobu soudu. Soud může úřadovně uložit povinnost poskytnout žadateli informace, o které žádal.

Obdobně jako v naší úpravě je stanovena povinnost úřadovny každoročně vydat zprávu Kongresu o aplikaci Zákona o svobodě informací. V ní musí například uvést počet zamítnutých žádostí, počet odvolání nebo celkovou sumu vybranou na poplatcích.⁴⁷

47 U.S. Department of State. *Information Access Guide*. Office of Information Programs and Services. November 17, 2010. [citováno dne 25.2. 2012] , dostupné z:<http://www.state.gov/documents/organization/128321.pdf>

6. PRÁVO NA INFORMACE V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

6.1 Ústavněprávní zakotvení

Právo na informace je společně se svobodou projevu v našem právním řádu primárně zaručeno v usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Listina společně s dalšími právními předpisy tvoří na základě čl. 3 a čl. 112 Ústavy ústavní pořádek České republiky.

Pod pojmem „je zaručeno“ se rozumí, že tato práva zaručuje stát.⁴⁸

Systematicky jsou práva řazena do hlavy druhé, oddílu druhého, čl. 17 mezi tzv. politická práva, a to z toho důvodu, že právě tato práva umožňují jedincům aktivní účast na politických procesech v rámci státu. Dokládá to i ustanovení čl. 22 Listiny, které se vztahuje právě na politická práva a stanoví, že: *„zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“* Participace na politickém životě demokratického státu totiž vždy vyžaduje určitou míru informovanosti jedinců. Této informovanosti pak lze dosáhnout jen za předpokladu možnosti svobodného projevu a svobody šíření a přijímání informací.

Pojetí politických práv je v Listině ukotveno poměrně široce, jelikož nezahrnuje jen politická práva (například právo volit a být volen, právo na přístup k veřejným funkcím), ale rovněž i politické svobody (mezi ně řadíme právě svobodu projevu a právo na informace).

Zároveň, protože jde o jedny ze základních lidských práv a svobod, se na politická práva vztahují obecné ustanovení v hlavě první Listiny. Předně jsou tedy nezadatelná, nezcizitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná. Jde o práva univerzální - jsou zaručena všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

⁴⁸ Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2.díl: Práva a svobody.* 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2002. ISBN 80-7201-391-2. s. 53

Ústavní soud dokonce judikoval, že nositelem práva na svobodný projev je i právnická osoba.⁴⁹ Právnická osoba je nepochybně nositelem taktéž práva na informace, což dokládá i ustanovení § 3 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, jež stanoví, že žadatelem pro účel zákona je fyzická i právnická osoba.

Meze těchto práv může za podmínek stanovených Listinou upravit pouze zákon. V takovém případě však vždy musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a zároveň musí platit stejně pro všechny případy, které splňují dané podmínky.

Obecný základ svobody projevu a práva na informace tvoří čl. 17 Listiny. Aspekty obou práv však dále nalezneme například v čl. 16, který zaručuje svobodu projevu náboženství či víry. Dále v čl. 15, v němž je obsažena svoboda myšlení a vědeckého bádání. Nebo například v čl. 35, který garantuje zvláštní právo na informace – právo na informace o životním prostředí. Svoboda projevu a právo na informace jsou v širším smyslu obsaženy již v samotných principech demokratického právního státu, na něž odkazuje čl. 1 Ústavy České republiky.⁵⁰

Zvláštností české právní úpravy je, že právo na informace zakotvuje jako samostatné politické právo, nikoli jen pouze jako součást svobody projevu. Právo na informace tak Listina nechápe jen jako prostředek k realizaci jiných práv, nýbrž také jako samostatné subjektivní právo s vymahatelným nárokem.⁵¹

Právo na informace je právem přímo vykonatelným, a to na základě výkladu a contrario čl. 41 odst. 1 Listiny. Tento článek totiž obsahuje taxativní výčet práv uvedených v Listině, kterých se lze domoci pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Čl. 17 Listiny v tomto výčtu obsažen není. Tato skutečnost měla poměrně zásadní význam pro období do přijetí zákona o svobodném přístupu k informacím. Pojďme o ní blíže v následující kapitole.

Jak již bylo v této práci uvedeno, Listina zaručuje právo na informace, co je informace však nedefinuje. Výkladem docházíme k tomu, že jde o informaci veřejného charakteru, která ve shodě s tím, co zde již bylo řečeno, umožňuje jedinci aktivní účast na správě veřejných věcí ve státě. Nicméně samotná Listina používá pojmu „informace“ ve dvou významech. V prvním z nich jde o informaci ve smyslu určité znalosti, ta ze své podstaty musí být pravdivá. Ve

49 Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 1997, sp. zn. II. ÚS 357/96

50 Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 32

51 Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 32

druhém pak o informaci ve smyslu zprávy, tedy pouhého nosiče informace. Zpráva tak vždy pravdivá být nemusí. V základním pojmu „právo na informace“ se informací rozumí znalost. Ve všech ostatních případech čl. 17 Listiny pod pojmem „informace“ rozumí spíše zprávu.⁵² Z toho vyplývá, že právo na informace je ve své podstatě právem na pravdivé informace.

Právo na informace je zaručeno v odst. 1 čl. 17 Listiny. Jeho obsah vymezuje odst. 2 téhož článku, jako právo „*svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*“ V tomto případě jde pouze o příkladný výčet, jehož formulace bývá označována za ne zcela přesnou. Bývá totiž poukazováno na to, že politické právo být informován je širší než pouhé právo přijímat a vyhledávat informace. A zároveň součástí práva na informace by mělo být především informace získávat (nejen pouze vyhledávat) a informace uchovávat.⁵³

Jak již bylo v této kapitole taktéž uvedeno, právo na informace lze omezit jen za podmínek stanovených Listinou a pouze na základě zákona. Tyto podmínky jsou stanoveny v odst. 4 čl. 17 Listiny. Jedná se o dvě základní podmínky, které musí být splněny kumulativně. Předně musí jít o omezení nezbytné v demokratické společnosti. Druhou podmínkou je dosažení určitého legitimního cíle, který je v ustanovení odst. 4 čl. 17 Listiny vymezen jako ochrana práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví a mravnosti.

To znamená, že aby mohlo dojít k omezení práva na informace, musí toto omezení sledovat jeden z výše uvedených cílů a zároveň tohoto cíle nelze v demokratickém státu dosáhnout jinak, než právě oním omezením. Současně s tím tak musí stanovit zákon, nikoli jen právní předpis nižší právní síly.

Odst. 4 čl. 17 Listiny tak ke své realizaci vyžaduje konkrétní zákon.⁵⁴

Omezení práva na informace obsahuje dále samotná Listina, a to v čl. 10 odst. 3. Toto ustanovení chrání osobní údaje, tedy zvláštní druh informací, před jejich neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním. Dále v čl. 7 odst. 1, čl. 12 odst. 3 a čl. 13. V podstatě jde o

52 Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2.díl: Práva a svobody.* 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2002. ISBN 80-7201-391-2. s. 181

53 například: Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2.díl: Práva a svobody.* 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2002. ISBN 80-7201-391-2. s. 181-182

54 Brejcha, A. *Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu.* Praha : Codex Bohemia, 1998. ISBN 80-85963-47-7. s. 15-17

rozvedení legitimního cíle obsaženého v čl. 17 odst. 4, který směřuje k ochraně práv a svobod druhých. Tato ustanovení Listiny se tak vzájemně doplňují, neboť upravují jak právo na „práci“ s informacemi, tak právo na ochranu před neoprávněnou „prací“ s informacemi.⁵⁵

Pro potřeby této práce je však klíčový právě odst. 5 čl. 17 Listiny, který k právu na informace stanoví povinnost všech státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti. Těmto orgánům je tak stanovena aktivní povinnost konat. Odstavec 5 tak vlastně představuje rozvedení obecně formulovaného práva na informace v odstavci 1 téhož článku Listiny. Samozřejmě však touto povinností státních orgánů a orgánů územní samosprávy není rozsah práva na informace jedinců vyčerpán.⁵⁶ Nicméně „zbylé části“ práva na informace již neodpovídá povinnost aktivně poskytovat informace, nýbrž pouze povinnost do práva nezasahovat.

Odstavec 5 v sobě zahrnuje základ pro povinnost aktivního zveřejňování informací povinných subjektů bez iniciativy nějaké konkrétní osoby. Zároveň však ve spojitosti s odst. 1 čl. 17 Listiny představuje základ i pro povinnost subjektů poskytovat informace na základě konkrétní žádosti konkrétní osoby, přestože to explicitně ze znění odst. 5 čl. 17 Listiny nevyplývá.

Samotný odstavec 5 obsahuje určité omezení práva na informace. Stanoví totiž, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny poskytovat informace o své činnosti, avšak pouze přiměřeným způsobem.

Požadavek přiměřenosti by měl vyvážit právo na informace o činnostech státních orgánů na straně jedné a ochranu státních orgánů před možnými excesivními či nereálnými požadavky na způsob poskytování informací na straně druhé.⁵⁷ Přiměřenost se také váže k případným omezením práva na informace. Základní podmínky omezení stanoví samotná Listina a dále jsou rozvedeny v jednotlivých zákonech (jde například o zákon o ochraně osobních údajů, občanský zákoník či samotný zákon o svobodném přístupu k informacím). Tato omezující zákonná ustanovení však musí být vždy v souladu s Listinou.

Listina stanoví, že podmínky a provedení čl. 17 odst. 5 stanoví zákon. Do

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. 7. 2007, č.j. 4 As 56/2006-45

⁵⁶ Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2.díl: Práva a svobody.* 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2002. ISBN 80-7201-391-2. s. 185

⁵⁷ Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 1105

přijetí zákona o svobodném přístupu k informacím bylo poskytování informací podle tohoto ustanovení roztříštěno do více neucelených právních úprav. První ucelenou úpravou se stal zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. S účinností od 1.1. 2000 tvoří obecnou komplexní úpravu právě zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Na celkové znění čl. 17 Listiny navazují zákonné úpravy o tisku, o neperiodických publikacích, o České tiskové kanceláři, o provozování rozhlasového a televizního vysílání nebo o podmínkách výroby, šíření a archivování audiovizuálních děl.

6.2 Zakotvení na úrovni zákona

Jak již bylo v předcházející části práce uvedeno, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jakožto obecný prováděcí zákon k ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny, byl vydán až šest let po opakovaném vyhlášení Listiny. Nicméně právo na informace v obou svých aspektech je, na základě dikce ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, přímo vykonatelným právem. A tudíž se ho lze domáhat přímo na základě ustanovení Listiny i v situaci, kdy neexistují prováděcí předpisy.

Povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti tak byla přímo na základě samotné Listiny vymahatelná ještě před vznikem obecného prováděcího zákona.

Nicméně poměrně trefně někteří autoři konstatují, že tato povinnost, stejně jako jí odpovídající právo na informace, existovala jen latentně.⁵⁸ Chybělo zde totiž závazné a komplexní stanovení postupu, jak o informace žádat, jakým způsobem je poskytovat, eventuálně odmítat jejich poskytování. Nebo například stanovení způsobu, jakým se mohl žadatel bránit v situaci, kdy mu informace nebyla v rozporu s právem poskytnuta.

Někdy bývá poukazováno taktéž na to, že větší část veřejnosti, a to laické i odborné, neměla přílišné povědomí o přímé použitelnosti ustanovení čl. 17 Listiny a proto jeho přímá aplikace v praxi nebyla příliš využívána.⁵⁹

⁵⁸ Korběl, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 21

⁵⁹ Například Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 21

Poskytování informací bylo upraveno pouze dílčím způsobem, a to například v rámci zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, v rámci zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád nebo v rámci zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Některé z těchto úprav jsou součástí našeho právního řádu dodnes. Tato úpravy společně s přímou aplikací čl. 17 Listiny se však ukázaly jako pouhé dílčí řešení.⁶⁰ Státní orgány a orgány územní samosprávy často odmítaly proces poskytování informací považovat za správní řízení. Na žádost o informace reagovaly například neformálními dopisy nebo faktickou nečinností.

V tomto ohledu mělo zásadní vliv usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96. Ve věci šlo o to, že se tehdejší šéfredaktor týdeníku Respekt (jinak budoucí ministr informatiky Vladimír Mlynář) domáhal poskytnutí určitých informací, týkajících se dotací pro určité osoby udělených v roce 1994, po Ministerstvu zemědělství. Tyto informace mu nebyly poskytnuty s tím, že jde o informace obchodní a individuální a vztahuje se na ně ustanovení o ochraně obchodního tajemství. Proti tomuto rozhodnutí byla podána ústavní stížnost pro porušení práva na informace zaručeného čl. 17 odst. 5 Listiny. V ní mimo jiné stěžovatel argumentoval tím, že jím požadované informace vycházejí z veřejnoprávních předpisů a tudíž se na jejich poskytování nevztahují Ministerstvem uvedená omezení.

Přestože Ústavní soud usnesením ústavní stížnost odmítl, formuloval zde důležité právní názory týkající se práva na informace. Předně Ústavní soud právo na informace označil za subjektivní právo každého občana. Dále judikoval, že odmítnout poskytnutí informace je možné pouze v případě, kdy tak zákon výslovně stanoví. A konečně, že takové odmítnutí poskytnutí informace je rozhodnutím správního orgánu a jako takové podléhá soudnímu přezkumu.

Ústavní soud stížnost odmítl pouze z formálních důvodů. Stěžovatel totiž nevyčerpal všechny možné prostředky k ochraně svého práva, jak mu to ukládá ustanovení § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Zajímavostí je, že ačkoli Ústavní soud poskytl stěžovateli určitý „návod“, jakým způsobem se má svého práva domáhat (obrátit se na soud obecný) a zároveň

⁶⁰ Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 22

svým rozhodnutím naznačil, že k porušení práva stěžovatele mohlo dojít, stěžovatel další kroky v této věci neučinil.

K obdobným závěrům dospěl i Vrchní soud v Praze ve věci nahlížení do dokumentace stavby podle tehdy platného stavebního zákona, které představovalo dílčí úpravu práva na informace před přijetím zákona o svobodném přístupu k informacím. Vrchní soud konstatoval, že řízení o povolení k nahlížení do dokumentace stavby je správním řízením. Rozhodnutí v něm vydané má tudíž charakter správního aktu, musí mít všechny náležitosti takového aktu. A jako takový akt je i přezkoumatelné. Zároveň zdůraznil, že institut nahlížení do dokumentace stavby je odlišný od institutu nahlížení do spisu podle správního řádu.⁶¹

Přípravy obecného právního předpisu k provedení čl. 17 odst. 5 Listiny započaly v roce 1997. Zákon připravovaly dva týmy, jeden poslanecký a jeden vládní. Návrh prvního znění zákona byla nakonec v průběhu roku 1998 hotov a předložen Poslanecké sněmovně ČR ke schvalovací proceduře.

Dílem kvůli tehdejší politické situaci a dílem díky určité nevoli k projednávanému návrhu zákona a z ní plynoucí nejednoty na samotném obsahu zákona, vstoupil zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platnost až 11. 5. 1999. Přičemž vzhledem k mnohým „novotám“, které do našeho právního řádu přinesl, byla jeho účinnost zákonodárcem stanovena až k 1. 1. 2000.

Obecnou úpravu poskytování informací podle čl. 17 odst. 5 Listiny nakonec „předběhla“ zvláštní úprava poskytování informací o životním prostředí, která provádí ustanovení čl. 35 odst. 2 Listiny. Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí vstoupil v účinnost již 1. 7. 1998. I když původním úmyslem navrhovatelů bylo, aby oba zákony prošly schvalovací procedurou společně, zákon o právu na informace o životním prostředí se nakonec ukázal jako méně „kontroverzní“ téma, a tak prošel schvalovacím procesem snadněji.

Na tomto místě je třeba rovněž zmínit, že v rámci současné praxe povinných subjektů dochází k občasným nejasnostem, který ze dvou „informačních zákonů“ mají v konkrétním případě aplikovat. Z tohoto důvodu se

61 Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 7. 1997, č. j. 7 A 143/95-37

někteří autoři přiklání ke sloučení zákonů do jednoho právního předpisu.⁶²

6.3 Obecná charakteristika zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon o svobodném přístupu k informacím můžeme charakterizovat jako komplexní a obecný právní předpis, jehož prostřednictvím je zajištěno právo veřejnosti na informace, které mají v dispozici státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a další subjekty, které na základě zákona rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (v dikci zákona jde o tzv. povinné subjekty).

Jiná charakteristika uvádí, že jde o: „*právní předpis, na jehož základě může kdokoli získat od státních orgánů a jiných orgánů informace, které se týkají jeho činnosti, rozhodnutí, struktury a jiných záležitostí.*“⁶³

Zákon upravuje všechny obecné aspekty práva na informace, a to především v oblasti práva hmotného. Definuje povinné subjekty, vymezuje pojem žadatele i informace, upravuje automatické zveřejňování informací povinnými subjekty, poskytování informací na žádost. Stanoví rovněž důvody, které poskytnutí informace brání. Zákon ale upravuje i podstatnou část procesního aspektu práva na informace. Stanoví vlastní proces pro poskytování či odepření poskytnutí informací, v jehož rámci se správní řád použije jen v případech, kdy to zákon výslovně stanoví.

Zákon je založen na těchto zásadách:

- 1) *publicita* – v zásadě se poskytují všechny informace, mimo těch, na které se vztahují některé z důvodů pro odepření informace a zároveň žadatel o informace není povinen odůvodňovat žádost o poskytnutí informace,
- 2) *generální použitelnost* – zákon se vztahuje na všechny veřejnosprávní subjekty a na soukromoprávní subjekty, které vrchnostensky rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Žadatelem zároveň může být každá fyzická či právnická osoba bez rozdílu,

62 Například Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 47

63 Mates, P. *Ochrana osobních údajů*. Karolinum. Praha, 2002. ISBN 80-246-0469-8. s. 16

- 3) konkrétní zákonný důvod – odepřít poskytnutí informace lze jen z důvodů uvedených v zákoně,
- 4) řádné odůvodnění – pokud není informace poskytnuta musí to povinný subjekt řádně zdůvodnit,
- 5) parciální odepření – pokud se na část požadované informace vztahuje některý z důvodů odepření, musí být poskytnuta alespoň ta část informace, která není tímto důvodem „zatížena“. V podstatě jde o to, že mají být co nejvíce šetřena práva žadatele,
- 6) přezkoumatelnost – rozhodnutí povinného subjektu o odepření poskytnutí informace musí být vždy přezkoumatelné, a to jak v režimu správního řízení, tak i v rámci správního soudnictví.⁶⁴

Účelem zákona je předně tedy především zákonná realizace čl. 17 Listiny. Tento účel je ostatně vyjádřen též v samotném ustanovení § 1 zákona a přijímá jej i judikatura. Nejvyšší správní soud tak konstatoval, že: *„zákon podústavním způsobem zajišťuje právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy, jakož i další subjekty, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.“*⁶⁵ Novelou č. 61/2006 Sb. byl účel zákona rozšířen o transpozici již zde zmíněné směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 203/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Tato novela, která se dotkla téměř všech ustanovení zákona, odstranila ze zákona mnoho sporností a doplnila jej o důležité pojmy a instituty, a to nejen jako důsledek transpozice směrnice. Ale také v souvislosti s přijetím nového správního řádu a se vznikem soudního řádu správního. Zdrojem změn byla také dosavadní zkušenost s aplikací zákona, která odhalila určité praktické nedostatky zákona. Například až novela přinesla možnost vyřídit žádost odkazem na již zveřejněnou informaci, což povinným subjektům ulehčilo administrativu spojenou s vyřizováním žádostí tohoto typu.

Svou věcnou působnost zákon dále vymezuje v ustanovení § 2 odst. 3 a 4, a to negativním způsobem. Předně se zákon o svobodném přístupu k informacím nepoužije na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví. Tyto předměty definuje zákon č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, jako vynálezy a průmyslové

64 Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 54-55

65 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne ze dne 2. 7. 2007, č.j. 4 As 56/2006-45

vzory, užité vzory, topografie polovodičových výrobků, označení původu výrobků a ochranných známek. Každý z nich má pak svou vlastní právní úpravu, která obsahuje pravidla pro poskytování tohoto druhu informací.

Dále se zákon o svobodném přístupu k informacím neaplikuje v případě, že zvláštní zákon upravuje poskytování informací, a to komplexním způsobem. Zejména upravuje vyřízení žádosti, její náležitosti a způsob podání žádosti, lhůty, opravné prostředky a způsoby poskytnutí informací. Výčet je pouze demonstrativní a pouhé naplnění těchto znaků nestačí. U každého takového zvláštního zákona bude vždy nutné zkoumat, zda z jeho celkové úpravy vyplývá dostatečná záruka realizace práva na informace.⁶⁶

V současnosti mezi takové zvláštní zákony patří zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR. Tyto úpravy příkladmo uvádí i zákon o svobodném přístupu k informacím. Někteří mezi tyto komplexní úpravy poskytování informací, na které se tudíž neaplikuje zákon o svobodném přístupu k informacím, řadí též zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.⁶⁷

V této souvislosti je třeba se zmínit o problematice, která se dotýká právě otázky neaplikovatelnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z důvodů uvedených v jeho ustanovení § 2 odst. 3. Jde o problematiku poskytování informací obsažených ve správních spisech. Úprava nahlížení do spisů obsažená v ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, byla totiž některými povinnými subjekty považována za *lex specialis* ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Za takové situace by se zákon o svobodném přístupu k informacím nemohl na nahlížení do správních spisů aplikovat a bylo by nutno respektovat ustanovení správního řádu, které mimo jiné stanoví, že právo nahlížet do správních spisů mají jen účastníci řízení a jejich zástupci. Ostatní osoby musí prokazovat právní zájem či jiný vážný důvod, aby jim správní orgán umožnil nahlédnout do spisu. Takovéto pojetí však poměrně citelně zúžuje samotné právo na informace. O to více při uvážení, že velká část informací s nimiž povinné subjekty disponují jsou obsahem právě některých správních spisů.

⁶⁶ Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s.

⁶⁷ Například: Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 47-48

Tuto nejasnou situaci tak musela vyřešit až judikatura. Nejvyšší správní soud nakonec dospěl k závěru, že úprava nahlížení do spisů obsažená ve správním řádu není *lex specialis* ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdůrazňuje především odlišnou povahu obou práv. Právo na informace provedené zákonem o svobodném přístupu k informacím je totiž svou povahou hmotné právo. Zatímco právo nahlížet do spisů podle správního řádu je právem procesního charakteru. Tato práva tak nelze směřovat, ba naopak tato práva stojí vedle sebe. Zákon o svobodném přístupu k informacím může být tedy uplatněn vedle správního řádu. Za této situace bude především na žadateli, režim kterého zákona si zvolí. Rozdílem však je, že v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím musí žadatel počítat s možností omezení přístupu k určitým informacím, které tvoří obsah spisu. Jde například o osobní údaje, obchodní tajemství nebo utajované informace. V režimu správního řádu má účastník nebo jiná osoba k dispozici celý obsah spisu, s výjimkou omezení uvedených v § 38 odst. 6 správního řádu. Tuto „výhodu“ však správní řád vyvažuje tím, že právo nahlížet do spisu poskytuje pouze účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, jiné osoby musí prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod.

Nejvyšší správní soud k tomu výslovně v jednom ze svých rozhodnutí uvádí: „*široce koncipované oprávnění přístupu ke spisu v ustanovení správního řádu vylučuje aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím, tento závěr ovšem nemůže vyloučit užší přístup (podle zákona o svobodném přístupu k informacím) k informacím obsaženým ve spise o správním řízení, není-li poskytnutí požadované informace zákonem omezeno.*“⁶⁸

V ustanovení § 2 odst. 4 zákon stanoví, že povinnost poskytovat informace se rovněž nevztahuje na dotazy na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Jde o situaci, kdy se žadatel dožaduje poskytnutí informace, která v době podání žádosti ještě neexistuje, a nesplňuje tak jeden z definičních znaků informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím totiž stanoví, že informací je jakýkoli obsah nebo jeho část v jakékoli podobě, avšak musí jít o obsah zaznamenaný, tj. již existující. Ustanovení bylo do zákona vloženo právě novelou č. 61/2006 Sb. a důvodová zpráva k ní uvádí, že: „*toto ustanovení zákona nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování*

68 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. 8 As 34/2005-76

práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracování takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu.“⁶⁹

Povinnost poskytovat tento druh informací však může povinnému subjektu uložit jiný právní předpis. Zároveň nic povinnému subjektu nezabraňuje poskytovat takový druh informací, ale pouze pokud se k tomu na základě vlastního uvážení sám rozhodne.

V současnosti je přijímán názor, že pokud se žadatel dožaduje poskytnutí informace ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a povinný subjekt informaci neposkytne, musí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nestačí tak tedy pouze neformální vyrozumění žadatele o tom, že se dožaduje poskytnutí informace, na něž se informační povinnost subjektu nevztahuje.⁷⁰

V rámci této kapitoly bych se ještě ráda zmínila o vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím k jiným právním předpisům. Nejdříve o vztahu k jiným předpisům upravujícím poskytování informací. V těchto vztazích platí to, co již bylo zmíněno výše. Pokud jiný předpis upravuje poskytování informací komplexním způsobem, zákon o svobodném přístupu k informacím se neaplikuje vůbec. U dílčích úprav poskytování informací pak platí, že zákon o svobodném přístupu k informacím má povahu *lex generalis* a použije se pouze subsidiárně.

Vzhledem k tomu, že zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje rovněž některé procesní aspekty práva na informace, je třeba objasnit jeho vztah k zákonu č. 500/2004 Sb., správnímu řádu.

Zákon o svobodném přístupu k informacím v ustanovení § 20 odst. 4 výslovně uvádí výčet situací, na které se aplikují ustanovení správního řádu. Jde o postupy týkající se rozhodnutí o odmítnutí žádosti, odvolacího řízení a řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. To vše za

⁶⁹ Důvodová zpráva (volební období 2002-2006), vládní návrh na vydání zákona č. 991/0, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů.

Dostupné z Codexis Academia.

⁷⁰ Tento závěr je vyjádřen například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 6. 2009, č.j. 2 As 44/2008-72

předpokladu, že zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví jinak. Vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a správního řádu je tedy budován na zásadě subsidiarity (použije se jen pokud zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví jinak) a na zásadě omezené aplikovatelnosti (použije se jen v případech výslovně stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím).

Vždy se však při postupování podle zákona o svobodném přístupu k informacím musí aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů vymezené v ustanoveních § 2-8 správního řádu. Dále je možno použít ustanovení správního řádu o ochraně před nečinností. V tomto případě však obsahově obdobné ustanovení představuje § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Je tedy otázkou, do jaké míry je možno v praxi ustanovení správního řádu o ochraně před nečinností aplikovat.

Rovněž je možno použít ustanovení § 178 správního řádu, které pro potřeby správního řízení vymezuje nadřízené správní orgány. V případě, že při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze nadřízený správní orgán takto určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

Pro jiné případy se správní řád na procesní postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím neaplikuje.

Ke vztahu těchto předpisů bývá podotýkáno, že nebyl vyřešen vhodným způsobem. Problémy, které mohou při postupování podle zákona o svobodném přístupu k informacím vzniknout, nelze řešit podle správního řádu. Byť v praxi k tomu dochází a je otázkou, do jaké míry je to konformní se samotným zákonem o svobodném přístupu k informacím. I proto je navrhováno, aby byl procesní postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím plně podřazen pod správní řád.⁷¹

71 Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 570

7. ROZBOR ZÁKONA Č. 106/1999 Sb., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM⁷²

7. 1 Povinné subjekty

Povinné subjekty zákon vymezuje jako subjekty, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti nebo poskytovat informace v rozsahu zákonem stanovené rozhodovací činnosti, kterou zasahují do práv a povinností fyzických a právnických osob. Na základě toho rozlišujeme povinné subjekty s úplnou informační povinností a povinné subjekty s částečnou informační povinností. Výčet povinných subjektů vychází primárně z ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny. Zákon pak stanoví čtyři skupiny povinných subjektů:

- 1) státní orgány
- 2) územní samosprávné celky a jejich orgány
- 3) veřejné instituce
- 4) subjekty, které na základě zákona rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob

První tři skupiny subjektů jsou na základě zákona povinny poskytovat veškeré informace vztahující se k jejich působnosti. Mají tedy tzv. úplnou informační povinnost. Povinnost poskytovat informace se tak bude týkat především informací o výkonu veřejné správy, o postavení povinného subjektu v rámci veřejné správy a o činnostech, které v tomto postavení vykonává. Judikatura dovozuje, že informační povinnost se vztahuje na všechny informace, které se vztahují k působnosti povinného subjektu. Nedotýká se pouze těch informací, které povinný subjekt fakticky nemá ve své dispozici a na základě zákona je ani mít nemusí.⁷³ Žádost o informaci, která se nevztahuje k působnosti povinného subjektu, povinný subjekt odloží a tuto skutečnost s odůvodněním sdělí žadateli.

Poslední skupinu tvoří subjekty, které mají povinnost informace poskytovat jen v omezeném rozsahu. Tento rozsah je vymezen jejich rozhodovací činností o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, která jim byla svěřena

⁷² Vzhledem ke zjednodušení následujícího textu budu zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů a v právním stavu k měsíci březnu 2012 označovat pouze jako „zákon“.

⁷³ Například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7. 5. 2009, č.j. 1 As 29/2009-59

zákonem.

7.1.1 Státní orgány

Vymezení státních orgánů nepůsobí v praxi vážnějších neshod, přestože v našem právním řádu legální definice státního orgánu neexistuje. Státními orgány jsou především orgány moci výkonné, zákonodárné a soudní. Do této skupiny povinných subjektů jsou rovněž řazeny i orgány kontrolního a finančního charakteru – Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka.

Mezi povinné subjekty spadající mezi orgány moci zákonodárné jsou tak řazeny obě komory Parlamentu ČR společně s jejich výbory a komisemi.

Povinnými subjekty v rámci soudní moci jsou všechny typy soudů. Patří sem jak soudy obecné soustavy, tak i soud stojící mimo tuto obecnou soustavu soudů – Ústavní soud ČR.

V rámci moci výkonné jsou povinnými subjekty prezident, vláda, ministerstva, státní zastupitelství. Patří sem rovněž správní úřady, a to ty, které jsou zřízeny zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústřední orgánů státní správy (jako například Český statistický úřad, Český báňský úřad nebo Úřad vlády), a dále i územní orgány státní správy zřízené různými zvláštními zákony (například územní finanční, pracovní, celní nebo katastrální úřady, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, orgány správy sociálního zabezpečení a další).

Mezi tuto skupinu povinných subjektů řadíme rovněž veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory – Policii ČR, Vězeňskou službu, a další.

Nejvyšší správní soud dovodil, že do této skupiny povinných subjektů patří i Veřejný ochránce práv⁷⁴ (o žádostech však nerozhoduje on sám, ale jeho kancelář) a Kancelář prezidenta republiky⁷⁵. Povinnými subjekty jsou rovněž kanceláře obou komor Parlamentu ČR.

7.1.2 Územní samosprávné celky a jejich orgány

Označení této skupiny povinných subjektů změnila novela zákona č.

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007-52

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 7. 2007, čj. 2 As 89/2006-107

61/2006 Sb., a dá se říci, že ku prospěchu věci. Ve znění před novelou totiž zákon stanovil, že povinnými subjekty jsou pouze „orgány územní samosprávy“. Změna v dikci zákona určitě posílila samotné právo na informace. Žadatel se totiž nyní může obrátit přímo na územní samosprávný celek a nemusí složitě zkoumat, kterému z jeho orgánů by jinak musel svoji žádost adresovat.⁷⁶

Mezi povinné subjekty patří obce, jakožto základní územní samosprávné celky, kraje, které Ústava definuje jako vyšší územní samosprávné celky, a jejich orgány. Úplná informační povinnost se vztahuje jak na samostatnou tak i na přenesenou působnost. Důležité je ustanovení § 20 odst. 6 zákona, které stanoví, že informace týkající se přenesené působnosti poskytují orgány územních samosprávných celků taktéž v přenesené působnosti.

Kdo je orgánem obce stanoví zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. U kraje najdeme právní úpravu jeho orgánů v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích. Orgány hlavního města Prahy a jejích městských částí jsou upraveny v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Který z orgánů obce či kraje má o žádostech rozhodovat je jednoznačné jen u žádostí o informace, které spadají do přenesené působnosti územně samosprávného celku. V takovém případě bude rozhodovat ten orgán, kterému byl výkon daného úseku státní správy v přenesené působnosti svěřen. V oblasti samostatné působnosti by tímto orgánem měl být především obecní či krajský úřad, protože má přístup ke všem relevantním informacím vztahujícím se k působnosti územně správního celku.⁷⁷ Nicméně postavení povinného subjektu ve smyslu zákona mají i ostatní orgány územně samosprávných celků. V případě, že danou informaci nemá ve své dispozici obecní či krajský úřad ale jiný orgán územně samosprávného celku na základě své zákonem stanovené působnosti, musí ji poskytnout právě tento orgán. Povinnými subjekty však nejsou „orgány orgánů“ územních samosprávných celků.⁷⁸ Jde například o výbory zastupitelstva nebo komise rady. Výjimkou jsou však komise zřízené na základě ustanovení § 5 odst. 3 zákona o obcích vykonávající přenesenou působnost obce. Tyto komise jsou orgány samotné obce a tudíž i povinnými subjekty ve smyslu zákona. Jedná se

76 Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 29

77 Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 31

78 Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 64

například o přestupkové komise.

Za povinné subjekty jsou dále považovány i městské části či obvody v územně rozčleněných statutárních městech a městské části hlavního města Prahy. Přestože je zákon výslovně za povinné subjekty neoznačuje, v rámci své působnosti svěřené jim statutem a zákonem mají plnou informační povinnost.

7.1.3 Veřejné instituce

Tato kategorie povinných subjektů je ze všech nejproblematictější. Do zákona se dostala v roce 2001, kdy úmyslem zákonodárce bylo zařadit do skupiny povinných subjektů Českou televizi a Český rozhlas, a tak vytvořil tuto obecnou kategorii. Ke zlepšení situace nevedla ani novela zákona č. 61/2006 Sb., jelikož odstranila přívlastek „hospodařící s veřejnými prostředky“. Tím se stal pojem veřejné instituce ještě obtížněji vyložitelným.⁷⁹ Nicméně je třeba dodat, že někteří považují doplnění veřejných institucí do okruhu povinných subjektů za správný krok, jelikož vedl k prohloubení samotného práva na informace. Například F. Korbela k tomu uvádí: „*není totiž žádný důvod, proč by tyto instituce nemohly a neměly být rovněž pod kontrolou veřejnosti.*“⁸⁰

Pojem veřejné instituce také není legálně definován a jeho vymezení je tak především věcí judikatury. Významné jsou v tomto ohledu rozhodnutí Ústavního soudu ČR. Právě Ústavní soud totiž formuloval určité pojmové znaky charakterizující veřejnou instituci.

Veřejná instituce musí být zřízena zákonem, musí sloužit k naplňování veřejného účelu, její působnost a pravomoc musí být stanovena rovněž zákonem. Stát musí mít možnost kontrolovat takovou instituci. Přičemž platí, že: „*zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro ni typické.*“⁸¹ Půjde zejména o instituce typu veřejného ústavu, veřejného podniku, veřejné nadace či obecně prospěšné společnosti. Mezi veřejné instituce tak řadíme například veřejné školy, veřejné nemocnice nebo jiné veřejné zdravotnické ústavy, atd.

Postavení veřejné instituce ve smyslu zákona přiznal Ústavní soud ČR

79 Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 678

80 Korbela, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 65

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

rovněž VZP⁸², státnímu podniku Letiště Praha⁸³, Fondu národního majetku⁸⁴.

Určité neshody však vznikají ohledně podřazení soukromoprávních osob, zejména obchodních společností, pod povinné subjekty, v případě, že se na nich podílí stát či územně samosprávný celek. Dříve nebyla judikatura v tomto ohledu jednotná, dnes je již přijímán názor, že pokud je taková obchodní společnost vlastněná ze 100% státem či územně samosprávným celkem, je povinným subjektem ve smyslu zákona. Postavení veřejné instituce tak například Nejvyšší správní soud přiznal společnosti ČEZ.⁸⁵ Postavení povinného subjektu Nejvyšší správní soud přiznal dokonce i fotbalovému klubu ve formě akciové společnosti, který byl založen územně samosprávným celkem, který byl rovněž jeho jediným akcionářem.⁸⁶ Pro zařazení těchto subjektů do okruhu povinných subjektů svědčí fakt, že: „*stát nebo územně samosprávný celek zajišťuje řadu svých úkolů prostřednictvím právnických osob z oblasti práva soukromého, avšak svěřením úkolů či zvýšeným vlivem na jejich činnost státem nebo územně samosprávným celkem nabývají vlastnosti vykonavatele veřejné správy.*“⁸⁷

Tendencí současné judikatury je vykládat pojem „veřejná instituce“ spíše extenzivně.⁸⁸

7.1.4 Subjekty, které na základě zákona rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob

V tomto případě jde o subjekty, které vymezujeme jednak negativně – nejde totiž ani o státní orgán, ani územně samosprávný celek, ani o veřejnou instituci. Pozitivní vymezení spočívá v podmínce, že takovému subjektu musí být na základě zákona svěřena pravomoc vykonávat rozhodovací činnost, která zasahuje do práv a povinností fyzických a právnických osob. Jedná se o skupinu různorodých subjektů, mezi které řadíme veřejnoprávní korporace

82 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02

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

84 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02

85 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009-93

86 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č.j. 8 As 57/2006-67

87 Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 35

88 Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 73

odlišné od státu a územně samosprávných celků (především profesní komory), fyzické osoby (například lesní stráž nebo děkan fakulty), i právnické osoby (například Burza cenných papírů).

Tyto subjekty mají, jak jsem již popsala výše, pouze částečnou informační povinnost.

7.2 Žadatel

Pro to, aby mohl vzniknout právní vztah, jehož práva a povinnosti jsou stanoveny v zákoně, je, mimo povinného subjektu na straně jedné, potřeba dalšího subjektu – žadatele o informaci. Žadatel je „aktivizujícím“ subjektem, který dává právně relevantní impuls ke vzniku právního vztahu.⁸⁹

Zákon stanoví, že žadatelem je každá fyzická i právnická osoba, která žádá o informaci. Může jím být i cizinec nebo zahraniční právnická osoba. Podmínkou „žadatelství“ ve smyslu zákona je tedy pouze právní subjektivita.

Právní subjektivitu dovozujeme ze zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Subjektivita fyzických osob vyplývá z ustanovení § 7 občanského zákoníku. Vzniká narozením a má ji i počaté dítě, narodí-li se živé. Zákon o svobodném přístupu k informacím neomezuje podání žádosti věkem fyzické osoby ani její zletilostí a nabízí se tak otázka, zda-li je možné aplikovat rovněž ustanovení § 9 občanského zákoníku o způsobilosti k právním úkonům a na ni navazující problematiku zákonného zastoupení žadatele. Subjektivita právnických osob je upravena v ustanovení § 18 občanského zákoníku. Právní subjektivita právnických osob, stejně jako jejich způsobilost k právním úkonům, se váže na jejich vznik. Žadatel se při vyřizování žádosti může nechat zastoupit na základě plné moci.

V souvislosti s žadatelem je diskutována taktéž otázka, zda žadatelem ve smyslu zákona může být i jiný povinný subjekt. Názory v této věci nejsou jednotné. Někteří autoři tvrdí, že žadatelem může být i jiný povinný subjekt za podmínky, že je nositelem právní subjektivity.⁹⁰ Půjde tedy zejména o veřejné instituce ve formě právnických osob nebo územně samosprávné celky, byť u

89 Kolman, P. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Nad fragmenty zákona*. Právní rádce, 2002, č. 5. s. 39

90 Například Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 91

nich je namítáno, že jejich zákonné úpravy obsahují zvláštní ustanovení o vzájemném poskytování informací (například ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), a tak je aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím v těchto případech nadbytečná. Jiní naopak zastávají názor opačný. P. Kolman k tomu například tvrdí, že: „*právo na informace je právem politickým, tudíž pokud by byl žadatelem subjekt z řad povinných subjektů, tak by tato skutečnost působila s posláním lidských práv disharmonicky.*“⁹¹ Osobně se přikláním k prvně uvedenému názoru a to z toho důvodu, že Listina váže možnost omezení práva na informace na splnění určitých podmínek. Domnívám se, že omezení práva na informace vyloučením určité skupiny potencionálních žadatelů, jde nad rámec možných omezení, která jsou v Listině obsažená.

7.3 Informace, zveřejněná informace a doprovodná informace

To, že zákon obsahuje legální definici informace, stejně jako její znění, bylo již v této práci uvedeno. Pro shrnutí uvádím jen, že informací zákon rozumí jakýkoli obsah nebo jeho část, který je v některé podobě zaznamenán. Zákon výslovně stanoví, že informací není počítačový program. V tomto případě jde totiž o autorské dílo a jeho šíření tak podléhá příslušné právní úpravě.

Zákon obsahuje také definici zveřejněné informace, což je praktické, jelikož povinnost poskytovat informace plynoucí ze samotné Listiny, může být realizována právě také zveřejňováním určitého druhu informací. Ze zákona rovněž dovozujeme, že poskytnutí zveřejněné informace nemůže povinný subjekt odmítnout. Podstatou zveřejněné informace je skutečnost, že může být znovu vyhledána a získána bez aktivní součinnosti povinného subjektu. Jde zejména o informace vydané tiskem nebo vystavené na úřední desce umožňující dálkový přístup.

Zákon dále hovoří o tzv. doprovodné informaci. Jde o informaci, která velmi úzce souvisí s požadovanou informací, avšak žadatel se jí výslovně nedomáhá.⁹² Jedná se například o informace týkající se původu požadované informace. Povinný subjekt však nemá, s určitými výjimkami, povinnost

91 Kolman, P. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Nad fragmenty zákona*. Právní rádce, 2002, č. 5. s. 39

92 Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 108

doprovodnou informaci poskytovat. Takovou výjimkou je například ustanovení § 12 zákona, na jehož základě povinný subjekt poskytuje doprovodnou informaci v situaci, kdy je poskytnutí požadované informace zákonem omezeno. Charakter doprovodné informace mají také například důvody odmítnutí poskytnutí informace a ty tvoří samozřejmě obligatorní součást rozhodnutí povinného subjektu. Charakter doprovodné informace mají také informace uvedené v ustanovení § 15 odst. 2, které musí být rovněž v rámci rozhodnutí povinného subjektu uvedeny.

7.4 Omezení práva na informace

Základní podmínky omezení práva na informace jsou, jak jsem již popsala výše, obsaženy v samotné Listině. Ta stanoví, že omezení musí být opatřením nezbytným v demokratické společnosti a současně musí toto omezení směřovat k určitému legitimnímu cíli, který obecně vymezuje ustanovení čl. 17 odst. 4 Listiny. Jednu ze zákonných specifikací omezení práva na informace představuje právě zákon o svobodném přístupu k informacím.

Dikce omezujících ustanovení zákona je spjata spíše s poskytováním informací na žádost, avšak tam, kde přichází v úvahu, je třeba omezení aplikovat i při zveřejňování informací.⁹³

Při uplatňování jednotlivých omezení musí povinný subjekt vždy přihlížet k ustanovení § 12 zákona, které stanoví podmínky pro omezení práva na informace. Zde je vyjádřena zásada tzv. parciálního odepření, někteří hovoří o pravidlu selekce.⁹⁴ Povinný subjekt omezení práva na informace provede tak, že z požadované informace nejdříve vyloučí ty informace, na něž se vztahuje některý z důvodů omezení. Techniku samotného omezení zákon přímo nestanoví. V praxi se nejčastěji používá metody zabělení či začernění informací, které nelze žadateli poskytnout. Zbytek informací však musí žadateli poskytnout společně s doprovodnou informací o důvodu odepření. Povinný subjekt je tedy vždy zavázán k tomu, aby v případě selekce poskytl doprovodnou informaci, která se vztahuje k důvodu odepření, k době, po kterou

93 Průcha, P. *Postup při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v podmínkách orgánů územní správy*. Časopis pro správní vědu a praxi, č. 1, 2000. s. 47

94 Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 147

bude odepření trvat, eventuálně, kdy povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.⁹⁵ Důvod odepření může v praxi odpadnout například u obchodního tajemství či u utajované skutečnosti. Omezení by tedy na základě této zásady mělo být provedeno v co možná nejužším rozsahu a doba jeho trvání je omezena dobou, po kterou trvá samotný důvod pro odepření informace.

Ustanovení § 12 zákona musí zároveň povinný subjekt vždy vykládat v souladu s ustanovením § 15 zákona. I v případě částečného omezení práva na informace, tak musí povinný subjekt vydat rozhodnutí. Toto rozhodnutí může žadatel napadnout opravnými prostředky.

V následující části práce se budu zabývat jednotlivými důvody omezení práva na informace, které obsahuje zákon o svobodném přístupu k informacím.

7.4.1 Utajované informace

Zákon v ustanovení § 7 stanoví, že povinný subjekt neposkytne informaci, která je právním předpisem označena za utajovanou a zároveň žadatel nemá k takové informaci oprávněný přístup. Právním předpisem, který obsahuje podmínky pro to, aby některá informace byla označena za utajovanou, je zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Vzhledem k tomu, že tento zákon upravuje i podmínky pro přístup k utajovaným informacím, stejně jako další možné požadavky na jejich ochranu, se někteří autoři přiklánějí k tomu, že ustanovení § 7 je poněkud nadbytečné, jelikož by se odlišný režim nakládání s těmito informacemi mohl podřazovat i pod ustanovení § 2 odst. 3 zákona.⁹⁶ Nejvyšší správní soud v souvislosti s utajovanými informacemi judikoval, že ustanovení § 7 zákona však nelze aplikovat a tudíž právo na informace omezit v situaci, kdy utajení podléhala pouze příprava určitých dokumentů nikoli však dokument samotný a informace v něm obsažené.⁹⁷

Utajovanou informací je taková informace, jejíž vyzrazení či jiné zneužití může způsobit újmu některému zájmu České republiky nebo je alespoň pro tento zájem nevýhodné. Zájem České republiky je definován jako zachování její

95 Korběl, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 147

96 Například Mates, P. *Právo na informace*. Právní praxe, 2000, č. 2. s. 133

97 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. A 2/2003-73

ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana života nebo zdraví fyzických osob. Podle stupně závažnosti narušení zájmu ČR zákon rozlišuje újmu mimořádně vážnou, vážnou a prostou.

Zároveň však platí, že taková informace musí být uvedena ve zvláštním seznamu utajovaných informací. Tento seznam vydává vláda ve formě nařízení. V současnosti jde o nařízení č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací. Seznam je rozdělen do částí, které stanoví utajované informace vymezené obecně. Další části pak obsahují seznamy utajovaných informací podle jednotlivých odvětví veřejné správy. Každá informace uvedená v seznamu rovněž nese označení, které specifikuje stupeň jejího utajení. Na tomto základě pak rozlišujeme informace přísně tajné, tajné, důvěrné a vyhrazené.

Uvedený zákon chrání tento druh informací tím, že stanoví podmínky přístupu osob k těmto informacím, stanoví povinnosti při jejich ochraně a postup při jejich poskytování v mezinárodním styku. Vymezuje také skutkové podstaty některých správních deliktů, které mohou být v souvislosti s nakládáním s utajovanými informacemi páčány a pro tyto případy rovněž stanoví sankce. V tomto smyslu určitou ochranu utajovaným informacím poskytuje též zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, jelikož některá ohrožení utajovaných informací jsou taktéž trestným činem (ustanovení § 317 a 318 trestního zákoníku).

Státní správu v oblasti utajovaných informací vykonává Národní bezpečnostní úřad, který je ústředním orgánem státní správy. Kontrolu jeho činnosti pak zajišťuje Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého zvláštního kontrolního orgánu složeného z poslanců.⁹⁸

7.4.2 Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje

Také toto ustanovení bylo do zákona vloženo až novelou č. 61/2006 Sb., která byla důsledkem transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES. Směrnice totiž mimo jiné stanoví, že její uplatňování by mělo být

⁹⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 672

realizováno v plné shodě se zásadami ochrany osobních údajů. Účelem ustanovení je tedy především vypořádat vztah mezi právem na informace a právem na ochranu osobních údajů, projevů osobní povahy a soukromí fyzických osob, která jsou garantována v čl. 10 Listiny. Zákon poskytování těchto informací nevylučuje, nicméně jej váže na splnění podmínek, které právní předpisy stanoví pro jejich ochranu. Zákon tak odkazuje na zvláštní úpravy, jež ochranu těmito informacím poskytují. Jde především o zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Procesně se tedy při poskytování těchto informací použije zákon o svobodném přístupu k informacím, ale hmotněprávní podmínky pro poskytnutí informace se posoudí dle těchto zvláštních úprav.

Občanský zákoník obsahuje ustanovení o ochraně osobnosti v § 11-16. Na základě občanského zákoníku tak povinný subjekt musí při poskytování informací dbát ochrany osobnosti fyzické osoby, zejména jejího života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i jejího soukromí, jména a projevů osobní povahy. Písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy, které se týkají fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy, smí povinný subjekt jako informaci poskytovat jen se svolením této fyzické osoby.

Pokud povinný subjekt zpracovává osobní údaje ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, je povinen dodržovat podmínky v něm stanovené. Předně může osobní údaje, až na určité výjimky stanovené v § 5 odst. 2 písm. a)-g), zpracovávat pouze se souhlasem subjektu údajů. Tento souhlas musí být schopen prokázat po celou dobu zpracování údajů. Další povinnosti povinného subjektu zákon o ochraně osobních údajů stanoví v ustanovení § 5, § 10 nebo § 13.

V této souvislosti bych zde ráda zmínila zajímavý spor týkající se práva na informace o soudcích, kteří byli ke dni 17. 11. 1989 členy nebo kandidáty Komunistické strany Československa. Tato informace nebyla povinným subjektem žadateli poskytnuta s odkazem na ochranu osobních údajů. Spor se dostal až k Nejvyššímu správnímu soudu, který se s argumentací povinného subjektu ztotožnil a judikoval, že jde o citlivý údaj, jehož poskytnutí je limitováno právě na základě ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k

informacím.⁹⁹ Žadatel však proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podal ústavní stížnost. Ústavní soud pak svým nálezem¹⁰⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil pro jeho porušení ústavně garantovaného práva stěžovatele na informace podle čl. 17 Listiny. Samotný nálezn je velmi obsáhlý, ve stručnosti řečeno Ústavní soud v rámci tohoto střetu práva na ochranu osobnosti a práva na informace upřednostnil právo jedince na informace. Ústavní soud především vycházel z toho, že profesionální sféra osob působících ve veřejném životě (tedy i soudců) je součástí veřejné sféry. Jelikož soudnictví představuje jednu z mocí ve státě, mají jednotlivci i veřejnost legitimní zájem na tom, dozvědět se i tyto informace. Na tuto věc tak nelze nahlížet stejně jako na soukromoprávní spor o ochranu osobnosti. Ústavní soud také zdůraznil, že samotné členství soudce v KSČ může v konkrétních případech ohrožovat jeho nezávislost a nestrannost.

7.4.3 Příjemci veřejných prostředků

Výjimku z respektování ochrany osobních údajů zákonem představuje ustanovení § 8b, které se týká příjemců veřejných prostředků. O těchto osobách má totiž povinný subjekt povinnost poskytovat základní osobní údaje. Co je základním osobním údajem objasňuje zákon v ustanovení § 8b odst. 3, jde o jméno, příjmení, rok narození, obec trvalého pobytu příjemce, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Poskytování těchto informací je tedy především poměrně efektivním prostředkem veřejné kontroly nad nakládáním s veřejnými prostředky.

Zákon výslovně stanoví, že poskytování základních osobních údajů se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků na základě zákonů v oblasti sociální, zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.

Při vymezení pojmu „veřejné prostředky“ vychází teorie i praxe z ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. To za veřejné prostředky označuje veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu, územně samosprávnému celku nebo jiné

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6.1. 2010, č.j. 3 As 10/2009-77

¹⁰⁰Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15.11. 2010, sp.zn. I.ÚS 517/10

právnícké osobě v zákoně uvedené. V podstatě jde o všechny platby poskytnuté z rozpočtu státu nebo územně samosprávného celku.¹⁰¹

V souvislosti s tímto vymezením veřejných prostředků vzniká v praxi zajímavá a diskutovaná otázka, zda na základě tohoto ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím mohou být poskytovány informace o platech a odměnách zaměstnanců ve veřejné správě. V současnosti nejsou povinné subjekty a ostatně ani právníci, kteří se problematikou zákona o svobodném přístupu k informacím zabývají, v řešení této otázky příliš jednotní. Například nedávno jsem zaregistrovala situaci, kdy se novináři s žádostí o tuto informaci obrátili na všechna naše ministerstva. Část těchto úřadů informace poskytla, nicméně část informace odepřela s poukazem na výše uvedené ustanovení zákona o ochraně osobních údajů. Takto rozdílný výklad zákona v rámci ústředních orgánů státní správy mne poněkud překvapil a dle mého názoru je otázkou, do jaké míry je v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, které mimo jiné stanoví, že správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Nejvyšší správní soud se k této problematice vyjádřil mimo jiné v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č.j. 5 As 57/2010-79. Ve věci šlo o to, že povinný subjekt odmítl poskytnout žadateli informaci o konkrétní výši odměny svého zaměstnance a odvolal se při tom na ustanovení § 8a zákona. Možnost aplikace ustanovení § 8b odmítl s tím, že v tomto případě měl zákonodárce při formulaci ustanovení úmysl, aby dopadalo na osoby, kterým byla přidělena dotace či grant z veřejných prostředků. Nelze jej tedy vztáhnout na zaměstnance povinného subjektu. Žadatel se po neúspěšném odvolání obrátil na správní soud. Ten se s argumentací povinného subjektu prakticky ztotožnil a zároveň zdůraznil, že právo na informace je právem veřejným, kdežto právo na ochranu osobních údajů je právem soukromým a jako takové při vzájemném střetu požívá zvýšené ochrany, a tak žalobu zamítl. Stěžovatel se nakonec prostřednictvím kasační stížnosti obrátil na Nejvyšší správní soud, kde namítal špatné právní posouzení vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o ochraně osobních údajů. Podle Nejvyššího správního soudu představuje ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zákonnou výlukou z

¹⁰¹Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 232

obecného pravidla obsaženého v ustanovení § 8a zákona o ochraně osobních údajů. To znamená, že základní osobní údaje podle § 8b povinný subjekt, až na zákonem stanovené výjimky v odstavci 2, poskytne. Vzhledem k výslovnému uvedení těchto výjimek, soud dovozuje, že pod pojem „příjemce veřejných prostředků“ zákonodárce zařadil široké spektrum osob. Příjemcem veřejných prostředků je tak dle soudu jakákoli osoba, jíž je vyplacena nějaká částka z veřejného rozpočtu. Z toho tedy Nejvyšší správní soud dovozuje, že ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je příjemcem veřejných prostředků též zaměstnanec veřejné správy. A tudíž na základě zákona o svobodném přístupu k informacím musí povinné subjekty též poskytovat informace o platech a odměnách zaměstnanců ve veřejné správě.

7.4.4 Obchodní tajemství

Povinné subjekty v zásadě nesmí poskytovat informace, které jsou obchodním tajemstvím. Legální definice obchodního tajemství je obsažena v ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Spočívá v kumulativním naplnění kombinace objektivních a subjektivních znaků. Musí jít o skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy, které souvisí s podnikem. Musí mít skutečnou či alespoň potencionální hodnotu. Tyto skutečnosti nejsou v obchodních kruzích běžně dostupné. Subjektivní znaky spočívají ve vůli podnikatele tyto skutečnosti utajit a v jeho krocích, které směřují k zajištění utajení těchto skutečností. V praxi půjde zejména o různé adresáře zákazníků, cenové kalkulace, receptury, technické výkresy, atd.

K tomuto ustanovení zákona se váže poměrně rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu. Především z toho důvodu, že povinné subjekty často odmítaly poskytovat informace s odkazem na ochranu obchodního tajemství, i když formální podmínky pro označení za obchodní tajemství nebyly splněny. Nejvyšší správní soud tak například judikoval, že informace musí být za obchodní tajemství označena ještě před tím, než je povinnému subjektu doručena žádost o poskytnutí předmětné informace.¹⁰² Významná je rovněž judikatura správních soudů, která se váže k praxi, kdy povinné subjekty označovaly za obchodní tajemství celé smlouvy a odmítaly tak poskytovat

¹⁰²Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 12. 2004, sp. zn. 7 A 118/2002-37

veškeré informace v nich obsažené. Soudy tento přístup odmítly s tím, že smlouva je souborem informací a povinný subjekt musí důvody pro omezení poskytnutí informace zkoumat vůči každé informaci ve smlouvě zvlášť.¹⁰³

Výjimku ze zásady neposkytování obchodního tajemství představuje ustanovení § 9 odst. 2 zákona. Poskytnutí informace o rozsahu a příjemci veřejných prostředků se nepovažuje za porušení obchodního tajemství. V tomto případě se opět jedná o mechanismus veřejné kontroly nad veřejnými rozpočty.

7.4.5 Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů

V rámci této ochrany zákon zakazuje povinnému subjektu poskytnout informace o majetkových poměrech osoby, která sama není povinným subjektem, a zároveň jde o informace, které byly získány na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění nebo sociálním zabezpečení. V podstatě jde o „pojistku“ ochrany soukromí a osobních údajů fyzické osoby zaručené v ustanovení § 8a zákona.¹⁰⁴ Co je majetkovým poměrem osoby zákon blíže nespécifikuje. Judikatura dovozuje, že jde zejména o příjmy fyzických a právnických osob a dále i vlastnictví bytů, nebytových prostor a jiných nemovitostí, pohledávky a jiná majetková práva. Majetkové poměry fyzických a právnických osob tvoří jejich pasiva i aktiva.¹⁰⁵

7.4.6 Další omezení práva na informace

Tuto skupinu tvoří různorodé důvody, které zákon uvádí v ustanovení § 11. Základním rozdílem mezi těmito důvody je fakt, zda jejich existence vylučuje poskytnutí informace bezvýjimečně nebo zda záleží na uvážení povinného subjektu, jestli i přes existenci některého z uvedených důvodů informaci poskytne.

Důvody, které tuto úvahu povinnému subjektu umožňují, jsou vyjádřeny v odstavci 1 ustanovení § 11. Je zde stanoveno, že povinný subjekt může omezit poskytnutí informace pokud:

¹⁰³Například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2007, č.j. 2 As 27/2007-87

¹⁰⁴Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 255

¹⁰⁵Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 6. 2008, č.j. 5 As 53/2007-85

1) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, přičemž v tomto případě je rozhodující obsah těchto aktů a nikoli jejich název¹⁰⁶,

2) jde o nové informace, které vznikly až v souvislosti s přípravou rozhodnutí povinného subjektu. Jedná se především o různé koncepty, podklady nebo jiné nehotové informace,

3) jde o informace poskytnuté NATO či EU, které nesou zvláštní označení z důvodu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti nebo ochrany práv třetích osob. Zařazení těchto „omezujících“ důvodů do této skupiny není úplně přesné. V tomto případě totiž zákon stanoví, že je lze poskytnout jen se souhlasem jejich původců, nezáleží tedy pouze na uvážení povinného subjektu.

Při uvážení, zda informace poskytne či jejich poskytnutí omezí, je povinný subjekt vázán Listinou (čl. 4, čl. 17) i samotným zákonem, konkrétně již zde popsaným ustanovením § 12. Vždy pokud dojde k závěru, že informaci neposkytne, musí toto své rozhodnutí řádně zdůvodnit.

Důvody omezení práva na informace obsažené v dalších odstavcích § 11 již nejsou vázány na uvážení povinného subjektu. Pokud dojde k jejich naplnění povinný subjekt informaci neposkytne. K dalším důvodům pro omezení práva na informace patří:

1) Případy, kdy jde o tzv. podmíněné informace – informace získané od fyzických či právnických osob, aniž by jim byla taková povinnost uložena zákonem, informace vznikly bez použití veřejných prostředků a dotyčná osoba s jejich poskytováním nevyslovila souhlas. Půjde zejména o informace obsažené v různých oznámeních, stížnostech, peticích, atd.

2) Dále případy, kdy se jedná o informace, které jsou pravidelně publikované, a to na základě ustanovení zvláštních zákonů. Takové ustanovení je obsaženo například v zákone č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě nebo v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

3) Ochrana duševního vlastnictví – povinný subjekt informaci neposkytne, pokud by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského.

4) Ochrana předmětů autorského práva, jsou-li v držení zákonem stanovených subjektů (jejich výčet je obsažen v ustanovení § 11 odst. 5). Jejich

106Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 17. 1. 2008, č.j. 5 As 28-2007/89

poskytování v souladu se zvláštními předpisy tím není dotčeno.

Od této ochrany duševního vlastnictví a autorského práva, která spočívá v omezení práva na informace, však zákon odlišuje situace, kdy jde o informace, které jsou sice součástí předmětu práva autorského. Avšak majetková práva k takovému předmětu práva autorského vykonává sám povinný subjekt a zároveň nejde o povinný subjekt uvedený ve výčtu ustanovení § 11 odst. 5. Pokud jsou tyto podmínky naplněny, povinný subjekt informace může poskytnout podle ustanovení § 14a zákona. Toto ustanovení bylo do zákona vloženo taktéž novelou č. 61/2006 Sb. Požadované informace lze poskytnout na základě smluvní licence. Na takový právní vztah pak bude jako *lex generalis* dopadat zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, a současně jako *lex specialis* zákon o svobodném přístupu k informacím. Zvláštní úprava v zákoně o svobodném přístupu k informacím se týká náležitostí žádosti o užití informace, ve které musí žadatel uvést předpokládaný způsob jejího užití. V podstatě jde o výjimku z obecné zásady zákona, dle které žadatel není povinen odůvodňovat svou žádost o informace.¹⁰⁷ Dále zákon stanoví maximální výši odměny za oprávnění užití informací. Nicméně v tomto případě se ustanovení užije jen tehdy, nesjedná-li si strany v licenční smlouvě nebo nestanoví-li zvláštní předpis jinak. Zákon také upřednostňuje poskytování nevýhradních licencí, které neomezují užívání předmětu autorského díla jinými osobami. Výhradní licenci smí povinný subjekt poskytnout jen je-li to nezbytné a ve veřejném zájmu, současně musí každé tři roky přezkoumávat, zda důvody pro udělení výhradní licence přetrvávají. Povinný subjekt je dále dle zákona vázán zveřejňovat vzory licenčních smluv, stejně tak i všechny výhradní licence, které za podmínek stanovených zákonem, poskytl.

5) Další omezení práva na informace se týká tzv. parciálního omezení. Informace, které povinný subjekt získal od třetích osob při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové nebo dohledové činnosti prováděné na základě právního předpisu, na jehož základě je povinný subjekt vázán povinností mlčenlivosti, v zásadě neposkytne. Zvláštní zákon může stanovit, které z takto získaných informací lze poskytnout. Jiný přístup však platí pro informace, které při plnění výše uvedených úkolů, získal povinný subjekt na základě vlastní činnosti. Tyto

¹⁰⁷Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 402

informace musí dle zákona poskytnout. V praxi se tak informační povinnost bude vztahovat například na různé závěry kontroly, udělené sankce, atd. V této souvislosti je zmiňován případ, kdy Česká obchodní inspekce odmítala zpřístupnit údaje o čerpacích stanicích, na kterých zjistila špatnou kvalitu pohonných hmot. I když informace z kontrolního protokolu, který sama vytvořila, na základě tohoto ustanovení zákona poskytnout měla.¹⁰⁸

6) Povinné subjekty dále neposkytují informace v závislosti na určitých specifikách, a tak podle § 11 odst. 4 neposkytují informace o probíhajícím trestním řízení, a to s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 6. Dále se neposkytují informace o plnění úkolů zpravodajských služeb, informace týkající se kontrol v orgánech Nejvyššího kontrolního úřadu a ohledně činností Ministerstva financí stanovených v § 11 odst. 5 písm. e). Tohoto ustanovení zákona se rovněž týkala poslední změna zákona provedená derogačním nálezem Ústavního soudu ČR.¹⁰⁹ Zákon totiž před tímto rozhodnutím stanovil, že povinné subjekty neposkytují informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků. Omezení práva na informace bylo v tomto případě vedeno s úmyslem zajistit nestrannost a nezávislost soudního rozhodování, které by v případě poskytování informací z nepravomocných rozsudků, tj. informací o řízeních, která ještě nejsou pravomocně skončena, mohlo být ohroženo. Ústavní soud však svým nálezem zrušil slovo „pravomocných“. Jedním z hlavních důvodů rozpornosti původně formulovaného ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) s ústavním pořádkem byl fakt, že Ústava ČR v čl. 96 odst. 2 stanoví, že: „*rozsudek se vyhláší vždy veřejně.*“ Rozsudek je tedy písemným vyhotovením něčeho, co již bylo veřejně vyhlášeno. Z čehož Ústavní soud logicky vyvozuje, že: „*měl-li by být racionálně obhajitelný paušální zákaz poskytnutí nepravomocných rozsudků z důvodu ochrany nezávislosti a nestrannosti soudní moci, musel by platit z téhož důvodu též zákaz veřejného vyhlášení rozsudku vůbec.*“ Ústavní soud také konstatoval, že takto formulované omezení práva na informace nesplňuje podmínku nezbytného omezení v demokratické společnosti stanovené v čl. 17 odst. 4 Listiny, jelikož ochrany nezávislosti a nestrannosti rozhodování soudů lze dosáhnout i jinými prostředky. Nutno ale také říci, že k uvedenému nálezu

¹⁰⁸Bliže: Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 99-101

¹⁰⁹Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I.ÚS 1885/09

uplatnila řada soudů Ústavního soudu své odlišné stanovisko. Mezi nimi například i předseda soudu Pavel Rychetský, který v něm uvádí, že uvedená dikce zákona nebyla protiústavní. Přestože po zásahu Ústavního soudu je úprava práva na informace komfortnější, úlohou Ústavního soudu není hledání optimální podoby podústavního práva, ale pouze derogace norem, které jsou v rozporu s ústavním pořádkem, jenž není možno odstranit ani ústavně konformním výkladem práva.¹¹⁰

7. 5 Poskytování informací

Zákon, který vychází z ustanovení čl. 17 Listiny, rozeznává dva základní způsoby realizace práva na informace a jemu odpovídající povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti. Jde o poskytování informací formou zveřejnění a poskytování informací na základě žádosti nějaké konkrétní osoby.

Poskytování informací jejich zveřejněním spočívá v jejich zpřístupnění předem neurčenému okruhu zájemců, a to bez jejich vlastní iniciativy. Poskytování informací na žádost je oproti tomu vždy spojeno s požadavkem konkrétního žadatele, který tak vstupuje do přímé interakce s povinným subjektem.¹¹¹

Změnu ve způsobech poskytování informací podle zákona přinesla novela č. 61/2006 Sb., která uložila povinným subjektům s přihlédnutím k povaze žádosti i záznamu žádané informace poskytovat informace elektronicky. Zároveň také zveřejňovat informace ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla informace vytvořena. Současně formát zveřejnění informace musí být volně dostupný a jeho použití nesmí být omezováno. U informací poskytovaných na žádost pak ve formátech a jazycích podle obsahu žádosti. Výjimkou je pouze situace, kdy by taková změna formátu či jazyka byla pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží. Takovou zátěž je vždy nutno posuzovat individuálně vzhledem k technickým či personálním možnostem konkrétního povinného subjektu. Pro případ této nepřiměřené zátěže zákon povinnému

110Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30.3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10. Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k nálezu

111Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 122

subjektu ukládá poskytnout informaci ve formátu či jazyce, ve kterém byla vytvořena. Takový způsob vyřízení žádosti se považuje za její úplné vyhovění a nejde tak o případ odmítnutí žádosti.¹¹² K výše uvedenému je ještě třeba dodat, že formátem informace se rozumí její podoba, která může být elektronická, listinná, zvuková, obrazová nebo audiovizuální. Jazykem informace je její slovní vyjádření.

Zmíněná novela rovněž zavedla možnost, aby povinné subjekty poskytovaly informace ve větších celcích, i když předmětem žádosti byla jen část informací z tohoto celku. Jde o případy, kdy by vynětí požadované informace z takového většího celku bylo pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží. Zároveň však poskytnutí celku informací musí být v souladu se zákonem. Tímto ustanovením zákon pamatuje na situace, kdy by součástí celku mohly být i informace, na které se vztahuje některý z důvodů pro omezení práva na informace. Takové informace by musel povinný subjekt z celku vyjmout.

7.5.1 Zveřejňování informací

Hlavním účelem této povinnosti uložené zákonem povinným subjektům spočívá v tom, že určitá suma základních informací, které se týkají především charakteristiky samotných povinných subjektů, by měla být přístupná všem potencionálním žadatelům, aniž by se museli obracet na povinný subjekt s individuální žádostí.¹¹³

Zákon stanoví, které informace musí povinné subjekty zveřejňovat v ustanovení § 5 odstavcích 1-3 a 5. Zároveň však v odstavci 7 téhož ustanovení poskytuje povinným subjektům možnost zveřejňovat i další informace na základě dobrovolnosti. Dobrovolně může povinný subjekt zveřejnit v zásadě jakékoli informace, musí však vždy přihlížet k zákonem stanoveným důvodům pro omezení práva na informace. V praxi jsou na základě tohoto ustanovení zákona zveřejňovány například zápisy ze zasedání orgánů územně samosprávných celků. Zatímco u povinně zveřejňovaných informací zákon

¹¹²Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 131

¹¹³Důvodová zpráva (volební období 1998-2002) – 16/0 senátní návrh zákona o svobodném přístupu k informacím a o změně dalších zákonů. Dostupné z Codexis Academia.

stanoví konkrétní způsoby i formy zveřejňování, u informací zveřejňovaných dobrovolně ponechává způsob i formu zveřejnění na úvaze povinného subjektu.

Povinnost zveřejňovat informace se vztahuje na všechny povinné subjekty, což může, zvláště v případech některých veřejných institucí či fyzických nebo právnických osob, být problematické. Tyto subjekty totiž nemusí mít žádné úřadovny ani sídla. Literatura k tomu uvádí, že v těchto případech, kdy povinnost zveřejňovat určité informace bude pro daný subjekt objektivně nesplnitelná, bude nutno na její plnění rezignovat.¹¹⁴

Na základě zákona tak má každý povinný subjekt povinnost ve svém sídle, stejně jako ve všech svých úřadovnách, zveřejnit na všeobecně přístupném místě a zároveň umožnit pořízení kopií těchto informací:

1) Důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů vztahujících se k jeho činnosti – jedná se tedy především o informace o vzniku povinného subjektu, jeho právní formě a předmětu činnosti.

2) Popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat informace, a taktéž kde lze činit rozličná podání vůči povinnému subjektu – v tomto případě se ve své podstatě jedná o kontaktní údaje povinného subjektu. Určité problémy ohledně splnění této povinnosti mohou vznikat u povinných subjektů, které nemají postavení správního úřadu. Tyto subjekty by měly uvést alespoň základní údaje o tom, jak se na ně lze obracet.¹¹⁵

3) Místo, lhůta a způsob, jak podat opravný prostředek proti rozhodnutí povinného subjektu.

4) Postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, včetně lhůt.

5) Přehled právních předpisů, podle kterých povinný subjekt jedná a rozhoduje a které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace. Současně i to, kde a kdy jsou tyto předpisy dostupné k nahlédnutí.

6) Sazebník úhrad za poskytování informací – bez vydání sazebníku nemůže povinný subjekt úhrady za poskytování informací vůbec žádat. Základní zásady pro stanovení výše těchto úhrad v současnosti upravuje nařízení vlády č. 173/2006 Sb.

114 Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 143

115 Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 153

7) Výroční zpráva o činnosti povinného subjektu v oblasti poskytování informací.

8) Poskytnuté výhradní licence podle § 14a odst. 4.

9) Usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad podle § 16a odst. 7.

10) Adresa elektronické podatelny.

Dále zákon stanoví, že povinné subjekty musí ve svém sídle v úředních hodinách zpřístupnit i další informace, a to takovým způsobem, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídit si výpis, opis či kopii. Vzhledem k tomu, že u této skupiny informací se zpravidla jedná o rozsáhlejší soubory dokumentů, zákon nestanoví povinnost jejich umístění na všeobecně přístupném místě, ale jejich zpřístupnění na vyžádání a jen v rámci úředních hodin povinného subjektu. V této souvislosti se uvádí, že u subjektů, kteří nemají právním předpisem určené úřední hodiny, je povinnost stanovit úřední hodiny založena právě přímo zákonem o svobodném přístupu k informacím. Její určení však může být omezeno jen na splnění výše uvedené povinnosti.¹¹⁶ Jedná se o tyto informace:

1) Právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti – na základě zákonné dikce se nabízí otázka, zda-li má povinný subjekt zveřejňovat právní předpisy, které se vztahují k jeho působnosti, nebo zda má jít o právní předpisy, které povinný subjekt sám v rámci své působnosti vydává. Současný výklad je takový, že se tato povinnost vztahuje jen na právní předpisy vydané povinným subjektem v jeho působnosti. A to proto, že: *„opačný případ by totiž musel pro povinný subjekt znamenat faktickou nemožnost takovou povinnost splnit, protože působnosti povinného subjektu se může dotýkat většina právních předpisů v právním řádu.“*¹¹⁷

2) Seznamy hlavních dokumentů, které mohou být podle zákona poskytnuty, a to včetně návrhů licenčních smluv podle § 14a – půjde zejména o rozpočty povinných subjektů, jejich jednacích či organizačních řádů, atd.

Obě výše uvedené skupiny povinně zveřejňovaných informací musí povinné subjekty zveřejňovat též způsobem, který umožňuje dálkový přístup. U právních předpisů vydávaných v rámci jejich působnosti pak postačí způsobem

¹¹⁶Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s.160

¹¹⁷Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 161

umožňujícím dálkový přístup uvést odkaz na místo, kde jsou tyto informace již zveřejněny. Struktura zveřejňování obou skupin informací je v současnosti stanovena ve vyhlášce Ministerstva informatiky č. 442/2006 Sb.

Zákon ukládá rovněž povinnost subjektům, které vedou a spravují nejrůznější druhy databází a registrů, které obsahují informace, jež jsou na základě zvláštního právního předpisu všem přístupné, aby je zveřejňovaly v přehledné formě a taktéž způsobem umožňující dálkový přístup.

Poněkud diskutabilní je povinnost stanovená v § 5 odst. 3, na základě které musí povinné subjekty zveřejňovat informace, které poskytly na základě žádosti, a to do patnácti dnů od jejich poskytnutí. Pokud nebyly informace poskytnuty v elektronické formě, musí zveřejnit alespoň doprovodnou informaci vyjadřující obsah poskytnutých informací. Někteří totiž poukazují na to, že se jedná o zbytečnou zátěž povinných subjektů, a to vzhledem k tomu, že pravděpodobnost opakovaného zažádání o totožnou informaci je malá.¹¹⁸ Na druhé straně pokud by však k takové situaci došlo, povinnému subjektu by se tak ulehčila administrativa, protože by mohl pouze odkázat na takto zveřejněnou informaci a nemusel by ji tedy formálním postupem poskytovat znovu. Zároveň je upozorňováno na to, že pokud by se povinné subjekty držely striktního výkladu tohoto ustanovení zákona, musely by takto zveřejňovat i informace, o které bylo zažádáno ústně a rovněž informace byla poskytnuta ústně. V praxi se však tento postup neuplatňuje a zveřejňovány jsou pouze informace, o které bylo zažádáno na základě písemné žádosti.

7.5.2 Poskytování informací na žádost

Další formou poskytování informací je jejich poskytování na základě žádosti nějaké konkrétní osoby. Zákon rozeznává dvě základní podoby takové žádosti. Jde jednak o žádosti ústní, jejichž slovní záznam není zaznamenán a předán povinnému subjektu, a o žádosti písemné, jejichž text je zaznamenán způsobem, který lze vizuálně vnímat. Podoba žádosti je určující pro další postup povinného subjektu. Co se týče způsobu podání žádosti, zákon výslovně stanoví, že žádost může být učiněna i elektronicky. V takovém případě však

¹¹⁸Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s.

musí být podána prostřednictvím elektronické podatelny povinného subjektu, pouze pokud její adresa není zveřejněna, může být žádost podána na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu. Tím ale nejsou vyloučeny i další způsoby podání žádosti (prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, osobně, atd.)

I když to zákon explicitně neuvádí, na rozdíl od zákona o právu na informace o životním prostředí, žádost nemusí být odůvodněna. Vychází se z výkladu čl. 17 Listiny, kde je mimo jiné uvedeno, že jednou z podmínek omezení práva na informace je zákonná forma takového omezení. Jelikož zákon takové omezení v podobě odůvodnění žádosti neobsahuje, žádost tedy odůvodněna být nemusí.¹¹⁹

7.5.2.1 Ústní žádost

Pro ústní žádost zákon nestanoví žádné formální náležitosti. Z podstaty věci však vyplývá, že vždy musí obsahovat alespoň určení informace, jejíž poskytnutí žadatel požaduje. Zákon rovněž nestanoví žádný konkrétní postup povinného subjektu, jak žádost vyřídit, a to včetně lhůt. To je vyjádřeno v ustanovení § 13 odst. 3. Předpokládá se, že bude vyřízena okamžitě, a to buď poskytnutím či neposkytnutím informace. Přičemž neposkytnutí informace, tedy odmítnutí žádosti, je faktickým úkonem povinného subjektu. Nedochozí tak k vydání formálního rozhodnutí. Z tohoto důvodu zákon ukládá žadateli, že pokud není s takovým vyřízením ústní žádosti spokojen, je třeba, aby podal žádost písemně. Nemůže tak například rovnou podat stížnost podle ustanovení § 16a nebo uplatnit ochranu před nečinností podle ustanovení § 80 správního řádu.

7.2.5.2 Písemná žádost

Postup při vyřizování písemných žádosti je zákonem formalizován, a tak jsou kladeny i určité požadavky na samotné žádosti – zákon totiž stanoví jejich náležitosti. Přičemž platí, že žádost není podáním ve smyslu správního řádu. Náležitosti kladené na podání v rámci správního řádu se tak na žádost neaplikují. Případné nedostatky v náležitostech žádosti budou významné pro způsob jejího vyřízení povinným subjektem. Náležitosti stanoví § 14 odst. 2 zákona jako:

¹¹⁹Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23.10. 2007, č.j. 2 As 27/2007-87

1) Určení povinného subjektu – toto určení nemusí být provedeno výslovným označením povinného subjektu. Teorie i judikatura se shoduje na tom, že náležitost je splněna již samotným doručením žádosti povinnému subjektu.¹²⁰

2) Z žádosti musí být zřejmé, že se žadatel domáhá informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím – zákon nemusí být výslovně v žádosti uveden, postačí, že z obsahu žádosti je dostatečně zřejmé, že se jedná o žádost ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud to z žádosti nevyplývá, neznamená to však, že by taková žádost neměla být povinným subjektem vůbec vyřízena. Na vyřízení se pouze nebude vztahovat formalizovaný postup stanovený zákonem. „*V případě pochybnosti je však nutné žádost pod režim zákona podřadit.*“¹²¹

3) Údaje, které umožňují identifikovat žadatele – u fyzických osob jde o jméno a příjmení, datum narození a adresu trvalého pobytu a adresu pro doručování. U právnických osob jde o název, identifikační číslo, adresu sídla a adresu pro doručování. Tyto údaje jsou důležité pro další postup povinného subjektu, zejména má-li být vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, kde musí být žadatel právě těmito údaji identifikován. Z hlediska dalšího postupu povinného subjektu je klíčová především adresa žadatele pro doručování.

7.6 Postup při vyřizování písemných žádostí

Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt. To znamená dnem, kdy se žádost dostala do dispoziční sféry povinného subjektu.¹²² U elektronických žádostí je tímto okamžikem přijetí žádosti elektronickou podatelnou.¹²³ Pokud je žádost podávána prostřednictvím držitele poštovní licence, předpokládá se její doručení následující pracovní den, neprokáže-li se opak.¹²⁴ Na moment doručení se tedy váže běh zákonných lhůt pro vyřízení žádosti. V praxi působí poněkud problematicky fakt, že zákon nestanoví žádná

120Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7.8. 2007, č.j. 2 As 12/2007

121Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 340

122Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 158

123Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 11. 2009, č.j. 5 Afs 61/2009-130

124Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 158

pravidla pro počítání lhůt a správní řád, s ohledem na ustanovení § 20 odst. 4 zákona, nelze použít. Při počítání lhůt se proto vychází z obecných pravidel tak, jak byly vyjádřeny v nálezu Ústavního soudu ČR.¹²⁵ Prvním dnem lhůty je den následující po skutečnosti, která je pro běh lhůty rozhodující. Lhůta zůstává zachována, je-li její poslední den učiněno alespoň podání u orgánu, který má povinnost jej doručit.

Po podání žádosti ji povinný subjekt posuzuje. V zásadě mohou nastat dvě situace – žádost trpí určitými vadami nebo je žádost bezvadná. Vady žádosti se mohou týkat těchto skutečností:

1) Žádost vůbec neobsahuje shora uvedené náležitosti, neobsahuje adresu pro doručování nebo jde o elektronickou žádost, která však není podána prostřednictvím elektronické podatelny, pokud ji povinný subjekt zřídil. V takovém případě se nejedná vůbec o žádost ve smyslu zákona. Neznamená to však, že by taková žádost nemohla být povinným subjektem vyřízena. Případné vyřízení však nebude podléhat formálnímu postupu, který je stanoven zákonem.

2) Žádost neobsahuje dostatek údajů o žadateli, a to takových údajů, které povinnému subjektu brání v dalším postupu směřujícím k vyřízení žádosti. Zde půjde převážně o případy, kdy je již z žádosti evidentní, že bude, byť třeba jen částečně, odmítnuta. V tomto případě totiž povinný subjekt musí vydat správní rozhodnutí, jehož součástí je i identifikace žadatele. Pokud povinný subjekt dospěje k závěru, že žádost trpí takovou vadou, vyzve žadatele ve lhůtě sedmi dnů ode dne podání žádosti k jejímu doplnění. Touto výzvou se přerušuje samotná lhůta pro vydání rozhodnutí, která po doplnění údajů žadatelem počíná běžet znovu. Na doplnění žádosti zákon stanoví žadateli lhůtu třiceti dnů od doručení výzvy. Pokud žadatel údaje ve lhůtě nedoplní, povinný subjekt žádost odloží. Jde o faktický úkon povinného subjektu, který nemá povahu správního rozhodnutí a neoznamuje se ani samotnému žadateli.

3) Žádost je nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně. V praxi půjde zejména o případy, kdy z žádosti nebude možné zjistit její obsah (například pro nečitelnost) nebo vymezení informace bude natolik nepřesné, že povinný subjekt nebude schopen rozeznat, kterou informaci žadatel vlastně požaduje. V posledním případě jde o situaci, kdy je vymezení informace natolik obecné, že není zřejmý

¹²⁵Jde o nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97

rozsah požadované informace. V tomto případě povinný subjekt vyzve žadatele ve lhůtě sedmi dnů ode dne podání žádosti k jejímu upřesnění. Neupřesní-li žadatel svou žádost do třiceti dnů od doručení takové výzvy, povinný subjekt vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Toto rozhodnutí má tak pro žadatele sankční charakter.¹²⁶ Žadatel má možnost se proti rozhodnutí o odmítnutí žádost odvolat.

4) Žádost se nevztahuje k působnosti povinného subjektu. V tomto případě zákon ukládá povinnému subjektu žádost odložit a vyrozumět o tom do sedmi dnů od podání žádosti žadatele. Ve vyrozumění musí žadateli odůvodnit, proč se požadovaná informace nevztahuje k jeho působnosti. I v tomto případě je odložení faktickým úkonem povinného subjektu.

V případě, že žádost není stížena výše uvedenými vadami, povinný subjekt dále postupuje tak, že:

1) poskytne informaci – poskytnutí informace není správním rozhodnutím povinného subjektu. Konkrétní podoba poskytnuté informace bude, jak jsem již uvedla, odvislá od požadavku v žádosti a od možností povinného subjektu,

2) odkáže na již zveřejněnou informaci – pokud žadatel požaduje poskytnutí takové informace, která je zveřejněna. Povinný subjekt je zde vázán lhůtou maximálně sedmi dnů od podání žádosti,

3) odloží žádost z důvodu nezaplacení úhrady za požadované informace – skutečnost, že bude požadováno placení úhrady za poskytnutí informací, musí povinný subjekt písemně sdělit žadateli ještě před poskytnutím informace. Žadatel má lhůtu šedesát dní na zaplacení. Pokud nezaplatí, povinný subjekt odloží žádost,

4) odmítne žádost – v případě, kdy, byť třeba jen zčásti žádosti o informace nevyhoví, musí povinný subjekt vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Současná judikatura se přiklání k názoru, že rozhodnutí o odmítnutí musí být vydáno i když je žádost odmítána z jiných důvodů, než z těch, které jsou uvedeny v ustanoveních § 7-11 zákona. Půjde například o žádost o neexistující informace¹²⁷ nebo o odmítnutí z toho důvodu, že informace byla již žadateli

¹²⁶Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 361

¹²⁷Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2.4. 2008, č.j. 2 As 71/2007-56

poskytnuta.¹²⁸ Zákon stanoví, že pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti se použije správní řád. Aplikují se tak zejména ustanovení § 67-75 správního řádu. Mohou se použít i další ustanovení správního řádu, která nezbytně souvisí s vydáním rozhodnutí. Rozhodnutí tak musí mít písemnou formu. Kromě samotného výroku musí obsahovat i odůvodnění, s uvedením konkrétního důvodu, pro který není možné informaci poskytnout, a poučení žadatele, jakým způsobem se může proti rozhodnutí odvolat, včetně lhůty a místa podání. Rozhodnutí musí obsahovat označení povinného subjektu i žadatele o informaci. Pokud je žádost odmítnuta z důvodu ochrany obchodního tajemství nebo ochrany práv třetích osob k předmětu práva autorského, musí rozhodnutí obsahovat i další náležitosti podle ustanovení § 15 odst. 2 zákona. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti nezakládá překážku *res iudicata*,¹²⁹ žadatel tak může znovu zažádat o totožnou informaci. Judikatura však, jak již bylo výše uvedeno, dovozuje, že taková žádost může být povinným subjektem odmítnuta. V praxi dochází také často k tomu, že povinný subjekt vydá o odmítnutí žádosti jen neformální sdělení a nikoliv správní rozhodnutí. Je otázkou, zda-li v takovém případě půjde o vadné rozhodnutí, proti kterému se žadatel může bránit odvoláním, nebo o rozhodnutí nepůjde vůbec a žadatel tak může podat na povinný subjekt stížnost podle ustanovení § 16a zákona. Nejvyšší správní soud judikoval, že v případě, kdy jde z takového aktu povinného subjektu zřejmě dovodit vůle povinného subjektu neposkytnout informaci, jde o rozhodnutí, které podléhá opravným prostředkům dle zákona i soudnímu přezkumu.¹³⁰

V rámci procesu poskytnutí informace i vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti je povinný subjekt vázán lhůtou patnácti dnů ode dne přijetí žádosti, přičemž patnáctý den je mezní. Povinný subjekt by měl poskytnout informaci nebo rozhodnout o odmítnutí žádosti v zásadě ihned poté, co vyhledá informace nebo zjistí, že na požadovanou informaci vztahuje některý z důvodů omezení práva na informace. Zákon za taxativně stanovených závažných důvodů umožňuje patnáctidenní lhůtu prodloužit, a to nejvýše o deset dní. Těmi závažnými důvody jsou situace, kdy povinný subjekt musí vyhledat nebo sbírat informace v úřadovnách, které jsou oddělené od té úřadovny, která vyřizuje žádost. Nebo žadatel požaduje velký objem informací, které jsou oddělené a

128Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28.3. 2008, č.j. 3 As 13/2007-75

129Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7.2. 2008, č.j. 6 Ans 9/2006-52

130Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28. 12. 2007, č.j. 4 As 48/2007-80

odlišné. Posledním závažným důvodem může být situace, kdy musí žádost konzultovat s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti. Nejvyšší správní soud zároveň k možnosti prodloužit lhůtu judikoval, že ji lze uplatnit jen tehdy, směřuje-li postup povinného subjektu k poskytnutí informace.¹³¹ Zákon rovněž stanoví, že žadatel musí být o prodloužení lhůty i o důvodech prodloužení informován, a to ještě před uplynutím samotné lhůty pro poskytnutí informace.

7.7 Odvolání

Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti je odvolání. I v tomto případě je na odvolací řízení možno aplikovat správní řád. Správní řád se tak bude aplikovat jako *lex generalis*, konkrétně jde o ustanovení § 81-93 a ustanovení § 152. Zákon o svobodném přístupu k informacím se bude aplikovat jako *lex specialis*, v tomto případě jde o ustanovení § 16 odst. 2 a 3.

Odvolání je možno podat ve lhůtě patnácti dnů od oznámení rozhodnutí o odmítnutí žádosti, a to u povinného subjektu, který rozhodnutí vydal. Náležitosti odvolání, stejně jako způsob jeho podání, upravuje správní řád. Zákon ukládá povinnému subjektu, aby předložil odvolání spolu s veškerým spisovým materiálem ve lhůtě patnácti dnů od doručení odvolání nadřízenému orgánu, který o odvolání rozhoduje. O odvolání by přímo povinný subjekt mohl rozhodnout jen v případě autoremedury, v jejímž rámci by musel odvolání plně vyhovět. Spisový materiál musí obsahovat veškeré dokumenty, na základě kterých bude moci nadřízený orgán rozhodnout, včetně stanoviska povinného subjektu k odvolání. Pro určení, kdo je nadřízeným orgánem se aplikuje ustanovení § 178 správního řádu, nelze-li na základě tohoto ustanovení nadřízený orgán určit aplikuje se ustanovení § 20 odst. 5 zákona. V praxi přesto vznikají u určitých povinných subjektů problémy s určením, kdo je jejich nadřízený orgán. Jde zejména o monokratické orgány, jako je prezident republiky či veřejný ochránce práv. V těchto případech je usuzováno, že se proti jejich rozhodnutí nelze bránit odvoláním ani stížností podle § 16a zákona, ale

¹³¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23.10. 2008, č.j. 7 As 10/2008-4

rovnou správní žalobou.¹³² Problémy s určením nadřízeného orgánu mohou v praxi vznikat i u některých veřejných institucí.

Nadřízený orgán o odvolání rozhodne do patnácti dnů od předložení odvolání povinným subjektem. Jiným způsobem je lhůta stanovena v případě rozkladu. Patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí běží ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. V tomto případě je totiž věc řešena v rámci jednoho subjektu a odvolání není tak předkládáno jinému orgánu. Lhůtu nelze prodloužit.

Rozpaky budí ustanovení § 16 odst. 4 zákona, které se týká soudního přezkumu rozhodnutí nadřízeného orgánu o odvolání. Do zákona bylo vloženo novelou č. 61/2006 Sb. jako nepřímá novela zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Na základě tohoto ustanovení má správní soud v rámci přezkumu rozhodnutí o odvolání zkoumat, zda existují důvody odmítnutí žádosti a pakliže takové nejsou, soud má pravomoc rozhodnutí o odvolání, stejně jako předcházející rozhodnutí povinného subjektu, zrušit a nařídít povinnému subjektu informace poskytnout. Na základě toho někteří poukazují na to, že soud tak vlastně supluje úlohu povinného subjektu.¹³³ Tato konstrukce znamená, že do správního soudnictví, které je budováno na principu kasačním, je vnesen apelační princip, což v praxi vyvolává problematické situace. Například P. Kolman k tomu uvádí: „*zavedení výjimky z jednotnosti soudního řádu správního opět otevírá pomyslná vrátka k větší míře chaotičnosti a nekoncepčnosti českého správního práva.*“¹³⁴ Zároveň ze znění zákona není úplně jasné, v jakém rozsahu má správní soud přezkoumávat důvody pro odmítnutí žádosti. V praxi soudy posuzují pouze důvody uvedené v rozhodnutí povinného subjektu a existenci jiných důvodů pro odmítnutí žádosti dále nezkoumá.¹³⁵

7.8 Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace

132Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 583

133Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 438

134Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 113

135Například rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1.4. 2008, č.j. 30 Ca 162/2007-56

Stížnost je institutem, který byl do zákona vložen novelou č. 61/2006 Sb. Stížnost nahradila dřívější institut fikce rozhodnutí v situacích, kdy byl povinný subjekt nečinný. Fikce rozhodnutí byla v praxi dosti problematická, nebylo například jasné, od kterého momentu běží lhůty pro podávání opravných prostředků. Samy soudy musely fiktivní rozhodnutí rušit pro nepřezkoumatelnost, věc se na základě toho vracela k povinnému subjektu a pozice žadatele tak byla oslabena.

Stížností se lze v podstatě bránit proti jakémukoli způsobu vyřízení či nevyřízení žádosti, mimo situaci, kdy je vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, proti němu lze, jak bylo výše popsáno, podat odvolání. Zároveň se lze stížností bránit proti výši úhrady nákladů za poskytnutou informaci nebo proti samotné oprávněnosti stanovení úhrady. Někteří ve stížnosti vidí určitý „hybrid“ mezi řádným opravným prostředkem a ochranou před nečinností.¹³⁶ Rovněž pro řízení o stížnosti zákon stanoví možnost aplikace správního řádu, avšak jen omezeně. Konkrétně se aplikují ustanovení správního řádu o běhu lhůt, doručování a ustanovení týkající se nákladů řízení.

Důvody pro podání stížnosti zákon vymezuje takto:

- 1) žadatel není spokojen s vyřízením žádosti odkazem na zveřejněnou informaci,
- 2) informace nebo konečná licenční nabídka nebyla žadateli v zákonem stanovené lhůtě poskytnuta,
- 3) informace byla poskytnuta žadateli poskytnuta jen částečně a o zbytku požadované informace nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- 4) žadatel nesouhlasí s výší úhrady nákladů za poskytnutou informaci nebo s výší odměny za oprávnění užít informaci.

Důvody je možné ve stížnosti kumulovat. V praxi může vzniknout otázka, kdy jde o situaci v bodě 2 a kdy o situaci v bodě 3. Situace v bodě 2 má speciální povahu vůči bodu 3, užije se jen tehdy, když je povinný subjekt absolutně nečinný.¹³⁷

Stížnost lze podat písemně či ústně, přičemž u ústní stížnosti zákon počítá s okamžitým vyřízením. Pro případ, že to není možné, povinný subjekt o

¹³⁶Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 453

¹³⁷Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 465

stížnosti musí sepsat záznam. Zákon nestanoví žádné povinné náležitosti stížnosti, nutností však vždy bude alespoň označení žadatele a předmětu stížnosti, který bude zároveň určující pro rozsah přezkumu namítaného postupu povinného subjektu. Stížnost se podává u povinného subjektu, a to ve lhůtě třiceti dnů od doručení sdělení o odkázání na zveřejněnou informaci nebo o tom, že se informace nevztahují k působnosti povinného subjektu nebo o výši úhrady požadované povinným subjektem za poskytnutí informace. Dále pak ve lhůtě třiceti dnů od uplynutí zákonem stanovené lhůty pro poskytnutí informace. O stížnosti, stejně jako o odvolání, rozhoduje nadřízený orgán, kterému povinný subjekt stížnost společně se spisovým materiálem předkládá, a to ve lhůtě do sedmi dnů od obdržení stížnosti. Výjimkou je zde taktéž autoremedura, v jejímž rámci musí povinný subjekt vyhovět stížnosti v plném rozsahu.

Nadřízený orgán rozhodne ve lhůtě patnácti dnů od předložení stížnosti, a to tak, že potvrdí postup povinného orgánu, přikáže povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě vyřídil žádost nebo předložil konečnou licenční nabídku. Nadřízený orgán také na základě zákona může usnesením věc převzít a poskytnout informaci či vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti sám. V případě, kdy nadřízený orgán rozhoduje o výši úhrady za poskytnutí informace nebo odměny za užití informace, může její výši buď potvrdit či ji snížit, tento postup však nemůže uplatnit vůči orgánům územně samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. V situaci, kdy jde o úhradu či odměnu za poskytnutí informace orgánem územně samosprávného celku v samostatné působnosti, může nadřízený orgán přikázat zjednat nápravu. Ve všech těchto případech vydá nadřízený orgán rozhodnutí, které oznámí žadateli i povinnému subjektu. Zákon výslovně nestanoví, že by toto rozhodnutí muselo obsahovat náležitosti stanovené správním řádem. Výkladem základních zásad činnosti správních orgánů však dovozujeme, že tyto náležitosti obsahovat musí.¹³⁸ Proti rozhodnutí se nelze odvolat, s určitými výjimkami u rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým poskytne informaci či vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti namísto povinného subjektu.

7.9 Hrazení nákladů vzniklých při poskytování informací

¹³⁸Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 483

Ohledně možnosti zpoplatnění procesu poskytování informací panovaly v době přijímání zákona velké neshody. Zatímco Senát stál za bezplatným poskytováním informací, vláda prosazovala jednotný sazebník za poskytování informací společný pro všechny povinné subjekty. Také Poslanecká sněmovna prosazovala zpoplatnění poskytování informací, a to ve formě úhrady materiálních nákladů i úhradu za jednotlivé úkony souvisejícími s poskytováním informací. Konečné znění ustanovení zákona bylo tak výsledkem určitého kompromisu mezi těmito názorovými proudy. Současné znění bylo upraveno novelou č. 61/2006 Sb., která zlepšila pozici žadatele, jelikož povinnému subjektu ukládá, aby žadateli oznámil, že bude úhradu požadovat a také jak byla úhrada vyčíslena.

Naše úprava poskytování informací není tedy založena na úplné bezplatnosti. Povinné subjekty mohou žádat úhradu za poskytnutí informací, avšak pouze do výše nákladů spojených s pořízením kopií, s opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Požadování úhrady je možné také v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací. Jde o taxativní výčet, z jiných důvodů nesmí povinný subjekt úhradu požadovat. Povinný subjekt musí žadateli oznámit, že bude úhradu požadovat i skutečnosti a způsob, na základě kterého byla úhrada vyčíslena, a to ještě před samotným poskytnutím informace. Pokud tak neučiní, nárok na úhradu ztrácí. Poskytnutí informace je poté podmíněno zaplacením úhrady žadatelem. Zákon pro zaplacení stanoví lhůtu šedesáti dní od oznámení požadavku úhrady žadateli. Pokud k zaplacení úhrady nedojde, povinný subjekt žádost odloží. Pokud však k zaplacení úhrady dojde, měl by informace bez odkladu poskytnout. Úhrady jsou příjmem povinného subjektu.

Výše jednotlivých sazeb za poskytnutí informace povinný subjekt stanoví v sazebníku úhrad, který je povinen na základě ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zveřejnit. Názory nejsou v tomto ohledu jednotné, někteří však tvrdí, že pokud povinný subjekt sazebník nevydá, nemůže placení úhrad vůbec požadovat.¹³⁹ Zásady, na základě kterých jsou jednotlivé výše úhrad stanoveny, upravuje nařízení vlády č. 173/2006 Sb.

Ze zákonné dikce je dovozováno, že požadování úhrad za poskytování

¹³⁹Kolman, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s. Edice učebnic PrF MU; č. 441. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 114

informací povinným subjektem nemá kogentní charakter. S tímto závěrem se ztotožňuje také judikatura. Městský soud v Praze se k tomu vyjádřil takto: „*ustanovení § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím zakládá oprávnění nikoli povinnost povinného subjektu žádat úhradu nákladů vynaložených v souvislosti s poskytováním informací.*“¹⁴⁰

7.10 Výroční zpráva

Povinné subjekty mají na základě ustanovení § 18 zákona povinnost každoročně do 1. března zpracovat výroční zprávu o své činnosti v oblasti poskytování informací. Výroční zpráva musí být na základě ustanovení § 5 odst. 1 písm. g) zákona ke stejnému datu též zveřejněna. Jedná se o určitou formu kontroly veřejnosti nad realizací práva na informace.

Výroční zpráva musí obsahovat tyto údaje:

- 1) počet podaných žádostí o informace a počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti – předmětem této evidence jsou však jen písemné žádosti,
- 2) počet podaných odvolání proti rozhodnutí ,
- 3) opis podstatných částí každého rozsudku soudu ve věci přezkoumání zákonnosti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a přehled všech výdajů, které povinný subjekt vynaložil v souvislosti se soudními řízeními o právech a povinnostech podle tohoto zákona, a to včetně nákladů na své vlastní zaměstnance a nákladů na právní zastoupení – zde je problematický pojem „podstatné části rozsudku“, protože jde o pojem, který není definován. Za nejvhodnější praxi povinných subjektů se v tomto ohledu jeví zveřejňovat celý text soudního rozhodnutí.¹⁴¹
- 4) výčet poskytnutých výhradních licencí, včetně odůvodnění nezbytnosti poskytnutí výhradní licence,
- 5) počet stížností podaných podle § 16a, důvody jejich podání a stručný popis způsobu jejich vyřízení,
- 6) další informace, vztahující se k působnosti zákona.

Tyto údaje tak tvoří taxativní výčet, který je však možno rozšířit na základě bodu 6. Povinné subjekty tak mohou do zprávy zahrnout i další informace nad

¹⁴⁰Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22.8. 2008, sp. zn. 5 Ca 353/2006-50

¹⁴¹Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788-1. s. 560

rámec zákona. Pro úplnost je třeba ještě dodat, že povinné subjekty musí zprávu vytvořit a zveřejnit i v případě, kdy by jim žádná žádost ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím nebyla adresována.

Na základě ustanovení § 18 odst. 2 zákona uvedené údaje o činnosti v oblasti poskytování informací evidují taktéž povinné subjekty, které na základě některého zvláštního zákona musí předkládat veřejnou výroční zprávu o své činnosti. Údaje podle zákona o svobodném přístupu k informacím pak musí do takovéto veřejné výroční zprávy začlenit jako její samostatnou část. Jde například o Ústav pro studium totalitních režimů, Vinařský fond, České dráhy, nebo o Úřad pro ochranu veřejných údajů.

Vzhledem k tomu, že výroční zpráva by měla vypovídat primárně o stavu realizování práva na informace, zařadila jsem na konec této kapitoly tabulku se shrnutím údajů z výročních zpráv našich ministerstev, které se týkají poskytování informací v roce 2011 a jsou dostupné na webových stránkách příslušných úřadů, abych tak na malém vzorku povinných subjektů demonstrovala právo na informace v praxi. Můj první poznatek při vyhledávání výročních zpráv je víceméně pozitivního rázu. Zprávy jsou totiž na webových stránkách úřadů poměrně snadno vyhledatelné, k většině jsem se „doklikala“ prostřednictvím odkazu na povinně zveřejňované informace, který byl zpravidla umístěn hned na úvodní stránce webu. Poněkud překvapivým zjištěním pro mne bylo, že u některých úřadů jsem výroční zprávu vůbec nenašla, ačkoli zákon jasně stanoví povinnost zveřejnit výroční zprávu za předcházející kalendářní rok do 1. 3. (v den vyhledávání bylo již 20.3.). Plnění této povinnosti je však patrně oslabeno tím, že zákon nepostihuje její nedodržení žádnou sankcí pro povinný subjekt. Konkrétně šlo o Ministerstvo kultury, na jehož webových stránkách je jako poslední uveden odkaz na výroční zprávu z roku 2008. Dále o Ministerstvo dopravy, jehož web obsahuje jen odkaz na výroční zprávu z roku 2010. A překvapivě šlo taktéž o Ministerstvo spravedlnosti, kde odkaz na výroční zprávu za rok 2011 byl, nicméně zřejmě nefunkční, takže jsem se k žádným údajům nedostala. Každá ze zpráv byla provedena jiným způsobem, některé z nich dokonce neobsahovaly všechny údaje, které jsou ve výčtu ustanovení § 18 zákona uvedeny (v tabulce jsou vyjádřeny prázdným polem). Vzhledem k tomu, že jde o výčet taxativní, domnívám se, že by měl být počet takových úkonů nulový, měly by to být ve zprávě uvedeno.

Dle mého názoru z níže uvedených údajů vyplývá, že plnění povinností stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím není pro povinné subjekty nikterak zvláště zatěžující agendou, ačkoli se tyto argumenty v době schvalování zákona v jeho neprospěch objevovaly. Počet žádostí se pohybuje v řádu desítek ročně, u úřadů s rozsáhlejší agendou v řádu několika stovek ročně. Počet rozhodnutí o odmítnutí žádosti pak koresponduje s počtem došlých žádostí a jeho výše, dle mého názoru, nesvědčí o tom, že by bylo právo na informace nad rámec zákona omežováno. To dokládá i počet soudních rozhodnutí přezkoumávajících zákonnost rozhodnutí povinných subjektů. Co se týče charakteru stížností na postup při vyřizování žádosti, nejčastěji se týkaly buď úplné nečinnosti povinného subjektu nebo situace, kdy povinný subjekt poskytl jen část požadovaných informací a o zbytku nerozhodl. Údaje zařazované do zprávy nad rámec zákonných ustanovení se týkaly ve většině forem žádosti a výčtu oblastí, k nimž nejčastěji směřoval obsah žádosti o informace.

Tabulka č.1 - poskytování informací našimi ministerstvy v roce 2011:

	Počet žádostí o informace/ rozhodnutí o odmítnutí žádosti	Počet odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti	Počet soudních rozhodnutí	Počet výhradních licencí	Počet stížností podle § 16a
Ministerstvo financí	203/30	27	3	0	13
Ministerstvo zahraničních věcí	117/1	0	2	0	2
Ministerstvo školy mládeže a tělovýchovy	82/25	13	0	0	24
Ministerstvo práce a sociálních věcí	24/5	4	0	0	9
Ministerstvo zdravotnictví	178/0	0			
Ministerstvo vnitřní	220/19	25	3	0	29
Ministerstvo průmyslu a obchodu	75/14	2	2	0	0
Ministerstvo pro místní rozvoj	97/7	2	0		10
Ministerstvo obran	87/18	7	0		
Ministerstvo životního prostředí	59/2	2	0	0	2

8. ZÁVĚREČNÁ KAPITOLA

Domnívám se, že v této práci bylo již dostatečně zdůrazněno, že právo na informace je nepochybně pro demokratickou společnost jedním z nejdůležitějších práv. Pouze informovaný jedinec je totiž schopen adekvátně se rozhodovat v rámci politických procesů uvnitř státu, které jsou esenciální podstatou zastupitelské demokracie. Kvalita tohoto práva je dána nejen všeobecnou garancí možnosti svobodně vyhledávat, přijímat a šířit informace ale právě také právním zakotvením povinnosti státních orgánů poskytovat informace o své činnosti. Pro aplikaci této roviny práva na informace v praxi je klíčový způsob provedení právním předpisem.

Naše právní úprava obsažená v zákoně o svobodném přístupu k informacím nebyla ve svém původním znění považována za příliš vhodnou a byla tak terčem kritiky. Zásadní změnu přinesla až rozsáhlá novela č. 61/2006 Sb. Ta se, jak již zde bylo uvedeno, dotkla téměř všech ustanovení zákona, a to od definic povinných subjektů až po ustanovení o úhradě za poskytování informací. Tato novela ze zákona odstranila nejvíce problematické oblasti, jako například fikci vydání rozhodnutí. Lépe také vypořádala vztahy zákona k jiným právním předpisům, například v oblasti ochrany osobních údajů. I přesto se však některé nejasnosti v zákoně objevují. Dle mého názoru není například úplně přesně nastavena definice povinných subjektů, respektive veřejných institucí. I dosavadní praxe ukazuje, že nejasnosti ohledně tohoto pojmu jdou k tíži především žadatelům o informaci. Ti se totiž mnohdy musí obracet až na správní soudy, aby rozhodly, zda je daný subjekt povinným subjektem ve smyslu zákona. Proces poskytování informací se tak neúměrně prodlužuje, což znevýhodňuje žadatele, jelikož požadovaná informace může v průběhu času ztrácet svou hodnotu. De lege ferenda se tedy nabízí otázka, zda by pojem veřejných institucí neměl být přímo zákonem zpřesněn tak, aby jej nemusela dotvářet judikatura a spory o jeho obsah se tak minimalizovaly.

Mnozí také kritizují ustanovení zákona, které správním soudům přiznává možnost, aby nařídily povinným subjektům poskytnout informaci. Tímto je vnesen apelační princip do našeho systému správního soudnictví, který je však obecně budován na principu kasačním. Dle mého názoru se tím tak mimo jiné dostávají do možného střetu dvě základní moci ve státě – moc soudní a moc

výkonná, které by však měly zůstat odděleny. Na podporu této zákonné konstrukce je však třeba uvést, že byla zřejmě vedena s úmyslem posílit pozici žadatele o informaci. Před vložení tohoto ustanovení do zákona se totiž stávalo, že ačkoli byl žadatel ve sporu s povinným subjektem před správním soudem úspěšný, povinný subjekt po vrácení věci přesto informace žadateli opětovně neposkytl. Takové čekání na poskytnutí informace v řádu měsíců je dle mého názoru nepřijatelné, neboť, jak jsem zde již uvedla, informace svou hodnotu během času mohou ztrácet a pro žadatele jsou tak hodnotné pouze ty informace, kterou jsou aktuální.

Judikatura má vůbec pro právo na informace velký význam. Podstatnou roli sehrávala hlavně v době, kdy ještě neexistoval obecný prováděcí předpis k čl. 17 Listiny, a tak vlastní realizace práva na informace byla prakticky v dispozici soudů. Významnou roli judikatura sehrávala i v období po vyhlášení zákona o svobodném přístupu k informacím, a to konkrétně především do jeho „velké“ a v této práci již několikrát zmiňované novely č. 61/2006 Sb. Díky nepřesnostem v tehdejší znění zákona bylo totiž třeba, aby jej právě judikatura dotvářela. Zásadní význam má však dle mého názoru i dnes. Osobně považuji za významné především rozhodnutí Ústavního soudu o tom, že právo na informace se vztahuje taktéž na informace o tom, kteří soudci byli členy KSČ, a taktéž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které potvrdilo, že zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje i na informace o platech a odměnách zaměstnanců ve veřejné správě. Domnívám se, že v prvním případě Ústavní soud správně konstatoval, že v této věci nejde o „klasický“ spor na ochranu osobnosti, a proto je třeba jej posuzovat i podle jiných hledisek. V právním státě by totiž, dle mého názoru, pro osobu soudce měl být určující především jeho morální kredit a zmíněné informace o něm mohou svým způsobem napovědět. I když to samozřejmě neznamena, že by mělo jít o jediné hodnotící kritérium soudce, nicméně veřejnost by měla mít možnost tyto údaje znát. Ve druhém případě považuji za absurdní snahu po znemožnění přístupu k informacím o platech zaměstnanců ve veřejné správě, které jsou, jakožto součást jiného právního předpisu, prakticky veřejné. Rovněž poskytování informací o odměnách těchto zaměstnanců považuji za správné. Vzhledem k tomu, že tato oblast není dostatečně právně regulována, může zveřejnění takových informací přispět ke snížení eventuální korupce ve veřejné správě a

příspěť i k určité apolitizaci zaměstnanců veřejné správy.

Jeden z největších nedostatků naší právní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím však spatřuji v tom, že neobsahuje žádné skutkové podstaty správních deliktů na úseku poskytování informací. Zákon v podstatě neobsahuje ani žádné jiné sankce pro povinné subjekty, které nepostupují v souladu se zákonem, což bylo názorně doloženo v případě povinnosti zveřejnit výroční zprávu dle ustanovení § 18 zákona. Domnívám se, že kdyby nesplnění této povinnosti bylo stiženo nějakou sankcí, nedocházelo by ze strany povinných subjektů k jejímu porušování. V tomto ohledu se tak trochu nabízí inspirace například slovenskou právní úpravou poskytování informací. Slovenský zákon č. 211/2000 Z.z., o slobodnom prístupe k informáciám, obsahuje skutkovou podstatu přestupku v oblasti poskytování informací. Každá osoba, která nejedná v souladu se zákonem, tak může být sankcionována v rámci přestupkového řízení pokutou nebo zákazem činnosti. Domnívám se, že je třeba zvážit, zda by rámci některých budoucích novel zákona nebylo vhodné do zákona obdobné ustanovení vložit.

Myslím, že zmíněná novela č. 61/2006 Sb. obecně vedla ke zkvalitnění práva na informace v České republice, ačkoli určité nejasnosti zůstávají. Tyto nejasnosti samozřejmě nejsou příliš žádoucí. Dle mého názoru především z toho důvodu, že zákon je primárně aplikován úředníky ve veřejné správě, kteří jsou mnohdy bez právního vzdělání. Ti pak mohou mít tendenci zákon vykládat příliš formálním způsobem, což někdy může vést k určitému zužování práva na informace na úkor žadatele o informaci. I přes tyto nedostatky však nesmíme na právní úpravu práva na informace rezignovat. Domnívám se, že bychom se z aplikačních problémů zákona měli naopak poučit a snažit případné nejasnosti legislativně odstraňovat, tak, aby se právo na informace a jemu odpovídající povinnost státních orgánů informace o své činnosti poskytovat, skutečně, i v naší relativně mladé demokracii, stalo jedním ze základních pilířů právního demokratického státu.

9. RESUMÉ

The subject of this diploma thesis is „Right to information“. This right is considered as the one of the most important rights for democratic society. It was constituted together with freedom of speech in many states during the 18th century. After that it became a part of significant international treaties such as the General Declaration of Human Rights from 1948 or the European Convention about the Security of Human Rights and Freedom from 1950. Nowadays is also guaranteed in the law of European Union.

My diploma thesis is mainly focused on special part of right to information. It is a right to information which correspond to a duty of state's authorities provide information about their activities. This duty in Czech Republic is primarily guaranteed in the Declaration of Basic Rights and Freedom in the article 17. Then is specified in the statute no. 106/1999 Sb., about free acces to information. An analysis of this statute is the principal target of this thesis.

Thesis is divided into several chapters. The first one clarifies conception of information. Especially its definition, qualities and kinds of information. There are also described a legal definitions of information in the Czech law. The second one is dedicated to freedom of speech and right to information. I tried to write down a brief evolution of this rights, mainly their constitution in international law and also their historical evolution in the area of the Czech lands. In the next chapter is described right to information in the law systems of choosen states. All the following chapters are just about right to information in the Czech law.

First I dealt with constitutional guarantee of right to information in the article 17 of the Declaration of Basic Rights and Freedom. Then I described a long proces of adopting the statut about free acces to information and also a practise before existence of this general specified statute. Then follows the analysis of the statute no. 106/1999 Sb.

I described all of the state's authorities which has a duty to provide information about their activities and the conditions for application to information. Special chapter is dedicated to reasons for withholding application to information. Then I dealt with the process of providing information. This chapter involved the duty of publicising information and the dispose of appllication to

information, inclusive of appeal to decision which withhold providing the information and applicant's complaint about the process of providing the information. In the last part I wrote down about the duty of state's authorities publicize an annual report. In this report they have to write down the information about fulfilling duties contained in the statute no. 106/1999 Sb. I also added a small research of annual reports from 2011 in that chapter.

Diploma thesis has its own introduction where I described a reasons why I chose the theme of thesis. At the end is also a conclusion where I tried to mark the main problems which are caused by using the statute no. 106/1999 Sb. in practise and generally evaluate the right to information in Czech Republic.

10. SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ

10.1 Literatura

10.1.1 Komentáře

Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář.* Praha : Linde Praha, a.s., 2010. ISBN 978-80-7201-788

Klíma, K. a kolektiv. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3

Korbel, F. a kolektiv. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář.* 2. vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2005. ISBN 80-7201-532-X

Pavlíček, V. a kolektiv. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář.* 2.díl. Práva a svobody. Praha : Linde Praha, a.s., 2002. ISBN 80-7201-391-2

10.1.2 Monografie

Adamová, K. *Vývoj české ústavnosti. Občanská práva a svobody v rakouských ústavách 19. století.* Praha : Karolinum, 2007. ISBN 80-2461-209-7

Bartoň, M. *Svoboda projevu. Principy, garance, meze.* Praha : Leges, 2010. ISBN 978-87212-42-4

Brejcha, A. *Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu.* Praha : Codex Bohemia, 1998. ISBN 80-85963-47-7

Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva.* Masarykova univerzita. Brno. 2001

Hendrych, D. a kolektiv. *Správní právo. Obecná část.* 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2

Klíma, K. *Ústavní právo.* 3. rozšířené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-000-4

Klokočka, V., Wagnerová, E. *Ústavy států Evropské Unie.* Díl první s úvodním komentářem. Praha : Linde Praha, a.s., 2004. ISBN 80-7201-466-8

Kolman, P. *Právo na informace.* 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity, č. 441. ISBN 978-80-2105135-5

Kužílek, O., Žantovský, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím*

v právním řádu České republiky. Praha : Linde Praha, a.s., 2002.

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

Mates, P. *Ochrana osobních údajů.* Praha : Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0469-8

Mates, P., Matoušová, M. *Evidence, informace, systémy: právní úprava.* 1. vydání. Praha : Codex Bohemia, 1997. ISBN 80-85963-272

Mleziva, E. *Diktatura informací. Jak s námi informace manipulují.* 1. vydání. Pleš : Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86898-12-1

Průcha, P., Madar, Z. a kolektiv. *Slovník československého práva.* Svazek I. Praha : Linde Praha, a.s., 1995.

Singleton, Susan. *Freedom of Information Act. 2008* [online]. London: Thorogood, 2008. Dostupné z: <<http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10263862>>.

10.2 Odborné články

Horník, J. *K některým úskalím svobodného přístupu k informacím.* Právní rozhledy, č. 10, 2004

Kolman, P. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Nad fragmenty zákona.* Právní rádce, č. 5, 2002

Kolman, P. *Právo na informace.* Právní rádce, č. 12, 2000

Mates, P. *Právo na informace.* Právní praxe, č. 2, 2000

Mates, P. *Pátá novela zákona o svobodném přístupu k informacím.* Právní rozhledy, č. 4, 2006

Pazderka, S. *Dva zákony o informacích.* Právní rozhledy, č. 10, 1999

Průcha, P. *Postup při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.* Časopis pro správní vědu a praxi, č. 1, 2000

Vedral, J. *Kdo rozhoduje o odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím?* Správní právo, č. 3, 2004

Maurice Frankel. *The Freedom of Information Act.* The Guardian Newspapers limited, 14th December 2004 [online]. Dostupné z <http://old.otevrete.cz/index.php?id=544&akce=clanek>

10.3 Právní předpisy

10.3.1 České

Ústavní zákon č. 121/1920 Sb.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod ČR

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

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

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

10.3.2 Zahraniční

Všeobecná deklarace lidských práv Valného shromáždění OSN ze dne 10.12.1948

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, v ČR vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, v ČR vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru ze dne 17.11.2003

Deklarace Výboru ministrů ze dne 25.11.1981 č.R(81)

Maďarský zákon č. LXIII z roku 1992, o ochraně osobních údajů a zveřejňování dat ve veřejném zájmu [online]. Překlad dostupný z <http://www.old.otevrete.cz/index.php?id=94&akce=clanek>

Francouzský zákon č. 78-753 ze 17. července 1978 týkající se různých opatření ke zlepšení vztahů mezi správními úřady a veřejností a různých ustanovení administrativního, sociálního a daňového charakteru [online]. Překlad dostupný z <http://www.old.otevrete.cz/index.php?id=93&akce=clanek>

10.4 Judikatura

10.4.1 Zahraniční

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26.3. 1987, serie A č. 116
Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7.7. 1989, serie A č. 160
Rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 6. 12. 2001 ve věci Rada v. Heidi Hautala, sp. zn. C-353-99P

10.4.2 Česká

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16.5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96
Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 18.12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10.12. 1997, sp. zn. II. ÚS 357/96
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17.12. 1997, sp. zn. PI. ÚS 33/97
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16.1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24.1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30.3. 2010, sp. zn. PI. ÚS 2/10
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5.5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15.11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19.12. 2004, č.j. 7 A 118/2002-37
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25.8. 2005, č.j. 6 As 40/2004-62
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28.3. 2006, č.j. 8 As 34/2005-76
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31.7. 2006, č.j. A 2/2003-73
Rozsudek nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2.7. 2007, č.j. 4 As 56/2006-45
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12.7. 2007, č.j. 2 As 89/2006-107
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23.10. 2007, č.j. 2 As 27/2007-87
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7.8. 2007, č.j. 2 As 12/2007
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23.10. 2007, č.j. 2 As 27/2007-87
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28.12. 2007, č.j. 4 As 48/2007-80
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7.1. 2008, č.j. 5 As 28/2007-89
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 17.1. 2008, č.j. 5 As 28-2007/89
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7.2. 2008, č.j. 6 Ans 9/2006-52
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19.2. 2008, č.j. 2 As 58/2007-52
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28.3. 2008, č.j. 3 As 13/2007-75
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2.4. 2008, č.j. 2 As 71/2007-56
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29.5. 2008, č.j. 8 As 57/2006-67
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25.6. 2008, č.j. 5 As 53/2007-85

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23.10. 2008, č.j. 7 As 10/2008-4
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7.5. 2009, č.j. 1 As 29/2009-59
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26.6. 2009, č.j. 2 As 44/2008-72
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6.10. 2009, č.j. 2 Ans 4/2009-93
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13.11. 2009, č.j. 5 Afs 61/2009-130
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6.1. 2010, č.j. 3 As 10/2009-77
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27.5. 2011, č.j. 5 As 57/2010-79
Rozsudek Vrchního soudu ČR ze dne 28.7. 1997, č.j. 7 A 143/95-37
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1.4. 2008, č.j. 30 Ca 162/2007-56
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22.8. 2008, sp. zn. 5 Ca 353/2006-50

10.5 Ostatní prameny

Pítrová, L., Sládeček, V., Syllová, J. Právo na informace od státních úřadů. Informační studie č. 5066. Parlamentní institut, 1995.

Důvodová zpráva (volební období 1998-2002) - 16/0 senátní návrh zákona o svobodném přístupu k informacím. Dostupné z Codexis Academia

Důvodová zpráva (volební období 2002-2006) – vládní návrh na vydání zákona č. 991/0, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dostupné z Codexis Academia

U.S. Department of State. Information Acces Guide. Office of Information, Programs and Services [online]. Dostupné z <http://www.state.gov/documents/organization/128321.pdf>

Dalších 106 odpovědí na Vaše dotazy. Příručka pro občany o svobodném přístupu k informacím a otevřenosti veřejné správy. Otevřená společnost, o.p.s., 1997 [online]. Dostupné z <http://www.otevřete.cz>

Další podklady pro tuto práci byly čerpány z těchto webových stránek:

www.otevřete.cz

www.nalus.usoud.cz

www.nssoud.cz

www.psp.cz