

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta Bezpečnostního managementu

Katedra správního práva a správní vědy

Veřejná správa a právo na informace

Diplomová práce

Public administration and the right to information

Diploma thesis

VEDOUCÍ PRÁCE
JUDr. Tereza JONÁKOVÁ, Ph.D.

AUTOR PRÁCE
Bc. Lucie BRYCHOVÁ

PRAHA
2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze, dne 4. 1. 2023

Bc. Lucie Brychová

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucí diplomové práce JUDr. Tereze Jonákové, Ph.D. za odborné vedení, připomínky a poskytnutí cenných rad při psaní diplomové práce. Mé poděkování patří rovněž rodině a rodičům, kteří mi byli po celou dobu studia oporou.

ANOTACE

Cílem diplomové práce je seznámit veřejnost (především odbornou) s touto rozsáhlou problematikou poskytování informací ve veřejné správě, práce je zároveň určena pro prohloubení vědomí zkušených úředníků, o možných problematických ustanoveních zákona, se kterými se ve své praxi mohou setkat. Práce vysvětlí postup nároku na získání informací, procesní postup u orgánů veřejné správy, s praktickým vzorem žádosti o poskytnutí informace a možnosti podání opravného prostředku (odvolání) v příloze práce.

Část práce bude zaměřena na problematiku zveřejňování platů ve veřejné správě. Práce se dále pokusí odpovědět na otázku: Máme právo na informace o platech úředníků veřejné správy? Zveřejňování platů je ve společnosti velmi diskutovaným tématem, občané chtějí znát, zda úředník za státní peníze vykonává svoji úřední činnost odpovídající výši svého platu. Mnohdy jsou tyto žádosti spjaty s nespokojeností klienta s výsledkem vyřízení jeho žádosti.

KLÍČOVÁ SLOVA

Veřejná správa * právo na informace * ochrana osobních údajů * žádost * opravné prostředky * informace o platech ve veřejné správě

ANNOTATION

The aim of the diploma thesis is to acquaint the public (especially professional) with this extensive issue of providing information in public administration, the thesis is also intended to deepen the awareness of experienced officials about possible problematic provisions of the law, which they may encounter in their practice. The thesis will explain the procedure of entitlement to obtain information, the procedural procedure for public administration bodies, with a practical model of the request for information and the possibility of filing an appeal (appeal) in the annex to the thesis.

Part of the thesis will be focused on the issue of publishing salaries in public administration. The thesis will also try to answer the question: Do we have the right to information about the salaries of public officials? The publication of salaries is a highly debated topic in society, citizens want to know whether an official for state

money performs his official activity corresponding to the amount of his salary. Often, these requests are related to the client's dissatisfaction with the result of processing his request.

KEYWORDS

Public administration * right to information * personal data protection * requests
* remedies * information on salaries in the public administration

Obsah

Úvod.....	9
1 Pojem veřejná správa a informace	12
1.1 Charakteristika organizace veřejné správy	12
1.2 Pojem informace	14
1.3 Vztah veřejná správa a informace.....	15
2 Právo na informace.....	16
2.1 Povinné subjekty k poskytování informací	18
2.2 Zákon č. 106/1999 Sb. jako základní zákon k poskytování informací ...	21
2.3 Zákon č. 106/1999 Sb. ve vztahu k předpisům EU	23
2.4 Právo na informace o životním prostředí.....	24
3 Poskytování informací	24
3.1 Informace na žádost.....	25
3.2 Poskytování informací zveřejněním	27
3.2.1 Zveřejňování informací, odkaz na zveřejňovanou informaci.....	28
4 Zákon č. 106/1999 Sb. – procesní část	30
4.1 Podání žádosti	30
4.2 Proces vyřízení žádosti	32
4.3 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti	34
4.4 Opravné prostředky.....	35
4.5 Vzor žádosti a odvolání.....	37
5 Právní ochrana osobnosti – vymezení právními předpisy.....	37
5.1 Omezení práva na informace, neposkytnutí informací.....	39
5.1.1 Podmínky omezení.....	39
5.1.2 Ochrana utajovaných informací.....	41
5.1.3 Ochrana obchodního tajemství.....	42
5.1.4 Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů	44
5.1.5 Další omezení práva na informace	45
5.2 Exkurz do zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů	47
5.2.1 Osobní údaje	50
6 Problematika zveřejňování platů ve veřejné správě.....	52
6.1 Máme právo znát plat úředníka?.....	53
6.2 Vybrané konkrétní případy rozsudků o informacích o platech ve VS	56

7	Stížnosti na postup při poskytování žádostí o informace	58
8	Výroční zpráva	60
9	Rozbor zákona č. 106/1999 Sb. s úvahami de lege ferenda	63
	Závěr	66
	Seznam použitých pramenů	67
	Seznam příloh	72

Seznam použitých zkratk

GDPR	Nařízení EP a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27.4.2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)
EU	Evropská unie
KS	Krajský soud
LZPS	Listina základních práv a svobod (z. č. 2/1992 Sb.)
MS	Městský soud
NSS	Nejvyšší správní soud
ObčZ	Občanský zákoník (č. 89/2012 Sb.)
SŘ	Správní řád (z. č. 500/2004 Sb.)
SŘS	Soudní řád správní (z. č. 150/2002 Sb.)
SvInf	Zákon o svobodném přístupu k informacím (z. č. 106/1999 Sb.), informační zákon
ÚMČ P X	Úřad městské části Praha X
ÚS	Ústavní soud
ÚSC	Územní samosprávný celek
ZOOÚ	Zákon o zpracování osobních údajů (z. č. 110/2019 Sb.)

Úvod

Téma diplomové práce Veřejná správa a právo na informace zajisté zaslouží pozornost každého z nás. Každý z nás denně dostává, ať aktivně nebo pasivně, několik desítek informací z různých směrů, ať se jedná o informace z úrovně osobní nebo pracovní, informacemi jsme zahlceni z dění kolem nás. Ve své práci na téma Veřejná správa a právo na informace bych ráda zodpověděla otázku: Kde je hranice mezi právem na informaci a nárokem na její získání? Zde bych popisnou formou vystínila tuto problematiku ve světle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Další otázka, na kterou budu hledat odpověď, a které bych věnovala část své práce, je otázka práva na zveřejnění informace o platech ve veřejné správě. Tuto často diskutovanou otázku podrobím komplexnějšímu rozboru v souvislostech se zákonem o svobodném přístupu k informacím a dále zákonem o zpracování osobních údajů a v neposlední řadě s využitím dosavadní judikatury k této problematice.

Jsem úředníkem ve veřejné správě přes dvacet let, za moji praxi na několika odborech úřadu jsem se setkala s různými žádostmi od občanů a jejich snaze získat informace, které potřebují nebo chtějí vědět pro svoji potřebu. Rovněž jsem se však setkala i s tzv. „notorickými“ žadateli o informace, jejichž cílem bylo především zahltit úřad svými žádostmi, než poskytnutou informaci využít, často tito občané vystupují i pod různými „přezdívkami“ a je jejich cílem ukázat na „neschopnost“ úředníků. I jako občan jsem několikrát žádala o poskytnutí informace, a to především v souvislosti se studiem na Policejní akademii, a i já jsem se setkala v jenom případě s obtížností ze strany úředníka poskytnout informaci.

Společnost si žádá, v souvislosti s rozvojem technologií, s výzkumy, s rozvojem různých oborů, aby byla informována. Existuje však určitá pomyslná hranice, kde je to právo na informaci a ochrana těchto údajů.

Svoji práci jsem rozdělila do devíti kapitol a některé kapitoly dále do několika podkapitol. První kapitola je věnována pojmu veřejná správa, informace a následně vztahu mezi těmito dvěma pojmy.

Druhá kapitola má za úkol definovat samotné právo na informace a dále jeho souvislost se zákonným vymezením a ve vztahu k ostatním zákonům

(poskytování informací o životním prostředí) a ke vztahu k Evropské unii. Jedna z podkapitol je věnována subjektům, které jsou povinni informace ze zákona poskytnout.

Třetí kapitola je o poskytování informací a jejich následném zveřejňování. Jaké informace a v jaké formě informace zveřejnit, následně odkázání na zveřejňovanou informaci.

Čtvrtá kapitola tvoří „procesní část“ zákona č. 106/1999 Sb. Zde se zmíním o procesu podání žádosti o poskytnutí informace, dále následném vyřízení žádosti, dotknu se i problematiky odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a práva podání opravného prostředku (odvolání). Přílohou práce jsou dvě praktické ukázky – vzory žádosti o podání informace a vzor podání odvolání.

Pátá kapitola vymezuje ochranu osobních údajů v souvislosti s poskytováním informací a omezení práva na poskytnutí informací. A věnuji se krátkému exkurzu do zákona o zpracování osobních údajů.

Na tuto kapitolu navazuje kapitola č. 6 týkající se problematiky zveřejňování platů ve veřejné správě. Toto hodně občanů zajímá, nejvíce v negativním smyslu, ne jako ocenění za vykonanou práci.

V kapitole č. 7 se zmíním, jak řešit stížnosti na postup při poskytování informací. Ne s každou vyřízenou žádostí je žadatel plně spokojen, proto má právo podat stížnost na její vyřízení.

Výroční zprávu musí zveřejnit povinný subjekt za předchozí kalendářní rok. V kapitole č. 8 pro ilustraci budou uvedeny poskytnuté informace Úřadem městské části Praha 1 a Úřadem městské části Praha 13 za rok 2021.

Po roce 1989, kdy se náš stát stal státem demokratickým, se začal pojem svoboda používat v různém kontextu. Právě zákon o svobodném přístupu k informacím, by nám měl umožnit získat informace, které požadujeme. Je tento zákon dostatečným i v době po více než dvaceti letech od jeho vzniku? I na tuto otázku se budu snažit odpovědět, a to v kapitole č. 9, kdy bych v úvaze de lege ferenda navrhla jeho případné změny.

Závěr své práce zhodnotím pohledem jak úředníka ve veřejné správě, tak i samotného občana. Kriticky zhodnotím výše uvedenou problematiku, která by rovněž zajisté i jako další, zasloužily jasné stanovení hranic na jejich veřejné poskytnutí každému.

V práci využiji několik druhů metodik, první část bude zpracována popisnou formou. Část týkající se problematiky zveřejňování platů ve veřejné správě bych nastínila formou posouzení odborníků – odborný výklad, kteří se k dané problematice ve svých odborných člancích vyjádřili s využitím internetových zdrojů, odborných článků a zejména využití judikatury. Komparativní metodou bude zpracována kapitola č. 8 týkající se výroční zprávy, kdy srovnám zpracování výročních zpráv povinných subjektů Úřadů městské části Praha 1 a Praha 13. Do práce bude rovněž promítnuta praxe z mé činnosti ve veřejné správě. Procesní část zákona o svobodném přístupu k informacím zpracuji přesně podle logické návaznosti v jednotlivých ustanovení zákona, tedy od vlastního podání žádosti až po její poskytnutí (ať už formou jejího vyhovění v plném rozsahu, nebo částečném nebo úplném odmítnutí poskytnutí informace formou vydání rozhodnutí), a na to navazující odvolací řízení.

1 Pojem veřejná správa a informace

Oba pojmy jak veřejná správa, tak informace mají svoje výrazná specifika. Každému z nich je věnována jedna z podkapitol a rovněž zároveň i jejich vztah mezi sebou. Nedílnou součástí veřejné správy je sdělování informací, jak jsem již uvedla v samém úvodu, kdy jsme informacemi o veřejném dění zahrlování ze všech stran. Být informován je základní součástí běžného života každého z nás.

1.1 Charakteristika organizace veřejné správy

Veřejná správa je základním pojmem správního práva, jehož pojem není v žádné právní normě legálně definován. Je předmětem zájmu mnoha vědních oborů, a proto definovat jej není jednoduchou záležitostí. Veřejné právo prosazuje a chrání veřejný zájem.¹ Je provázeno nerovným postavením zúčastněných subjektů. Existuje tedy vztah nadřazenosti a podřazenosti, kdy nadřazený disponuje pravomocí rozhodnout o právech a povinnostech subjektu v podřazeném postavení, a to i proti jeho vůli. Např. orgán veřejné moci bude nadřazeným subjektem a fyzická nebo právnická osoba bude podřazeným subjektem. Pojmu veřejná správa je přiřkládán různý význam, a to pro označení druhu činnosti nebo instituci, kterou veřejná správa vykonává.

Veřejná správa ve své podstatě řeší a organizuje veřejné záležitosti, a to každého z nás. Je chápána jako služba občanům nebo také jsou prostřednictvím veřejné správy chráněny v jejich prospěch zájmy občanů. Každý z nás se několikrát za život ze své povinnosti obrátil na orgán veřejné správy – žádal o vydání osobních dokladů, rodného listu, oddacího listu, ale také žádal o vydání povolení apod.

Veřejnou správu lze chápat ve dvou smyslech jako materiálním a funkčním. Při materiálním pojetí je určující obsah veřejné správy, její jednotlivé úkoly a jejich povaha. Není rozhodující, kdo je jejich vykonavatelem jednotlivých správních činností, jejichž prostřednictvím se úkoly veřejné správy plní. Jedná se vlastně o souhrn specifických správních činností směřující k dosažení určitého cíle.²

¹ Veřejný zájem – není v České republice definován, spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů, které nejsou právem přesně definovány nebo určeny svým vlastním jazykovým významem.

² HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. Základy organizace veřejné správy. 4. vyd. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, ISBN 978-80-87713-21-1. s. 13

Ve formálním pojetí veřejné správy představuje souhrn správních činností, které jsou realizovány na úrovni ústřední, regionální a místní.³ Materiální ani formální pojetí veřejné správy se nepřekrývají.

Veřejná správa je tedy souhrnem všech správních činností, které souvisí s veřejnou mocí na úrovni jak ústřední, tak místní. Pro organizační vymezení veřejné správy je rozhodující vykonavatel správních činností, nikoliv obsah a charakter činnosti.

Podle toho, zda jde o činnosti sledující cíle soukromé nebo veřejné, se rozlišuje právo soukromé a veřejné. Veřejná správa je především charakterizována veřejným zájmem. Rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou nemůže být absolutní, už z toho důvodu, že některé samosprávné činnosti jsou na hranici mezi soukromým a veřejným zájmem.

Činnost materiálního pojetí veřejné správy lze dále charakterizovat pozitivně nebo negativně. Ani toto rozdělení činnosti nelze definovat úplně přesně. Pozitivně vymezit lze definovat vázanost správních orgánů na právní předpisy a dále i na rozhodnutí vyšších správních orgánů. Negativní definice veřejné správy je založena na substrakci (odečítání). Lze ji vymezit jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.⁴

Veřejnou správu lze dále blíže charakterizovat podle různých hledisek. A to z hlediska *organizačního uspořádání, právní formy a úkolů veřejné správy*.⁵

Pro *organizační uspořádání* je důležité územní a věcné hledisko, to znamená, na jaké úrovni bude veřejná správa vykonávána. Dále, kdo bude subjektem veřejné správy v určité konkrétní věci. Z věcného hlediska může být vykonávána jako politická (všeobecná) nebo jako odborná (specializovaná). Z hlediska *právní formy* lze uvést, že jde o to, zda veřejná správa bude používat formy veřejného práva a soukromého práva. To dále umožní rozdělit veřejnou správu na vrchnostenskou a fiskální. Správa vrchnostenská je vykonávána formou veřejného práva, fiskální naopak formou soukromého práva. Z toho vychází i hledisko *úkolů veřejné správy*. Ten, kdo zabezpečuje a obstarává ve veřejném

³ LOCHMANNOVÁ, Alena. Veřejná správa. Základy veřejné správy. 2. vyd. Prostějov: Computer Media s.r.o., 2020, ISBN 978-80-7402-417-7. s. 15

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 3

⁵ HENDRYCH, 2016, op. cit., s. 6

zájmu, představuje vrchnostenskou správu. Jednotlivé úkoly se uplatňují podle různých správních odvětví, např. vnitřní správy, bezpečnosti a pořádku, veřejné věci, zdravotnictví, školství, dopravy atd.

Co se týká právní normy – vymezení veřejné správy je obsaženo v § 4 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, kde první věta zní: „Veřejná správa je službou veřejnosti.“ Veřejná správa je principem veřejné správy a správní řád na ni nazírá jako na vztah subjektů, které službu poskytují, a adresátů veřejnoprávního působení, resp. spotřebitelů a zákazníků, jimž je tato služba určena.⁶

1.2 Pojem informace

Za pojmové aspekty základních práv a svobod je možné konstatovat jejich nezadatelnost, nepromlčitelnost a nezczitelnost. Těmito znaky lze charakterizovat i právo na informace. Výraz informace pochází z latinského původu – informatio (utváření, ztvárnění), je pojem, který se užívá v různých významech. Od pol. 20. stol. se pod uvedeným termínem rozumí vědecký pojem, často užívaný v různých oborech, např. v kybernetice – obsah toho, co se vymění s vnějším světem, když se mu přizpůsobujeme a působíme na něj svým přizpůsobováním. Sociální komunikaci bere informaci jako „obsah procesu lidské komunikace, odevzdávání a přijímání oznámení, jejich kontaktem, zvukem, signálem a prostředky masové komunikace.“⁷

Kolman uvádí, že *„dle encyklopedických slovníků se informací převážně rozumí sdělení, zpráva, údaj neboli všechno, co nám nebo něčemu podává (popř. předává) zprávu o tom, co se stalo, děje nebo teprve nastane.“*⁸ Informace je definována také jako *„jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“*⁹

⁶ PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 4. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-355-1. s. 40

⁷ Pojem informace, 2022 [online]. Wikisofia. [cit. 16.4.2022]. Dostupné z: https://wikisofia.cz/wiki/Pojem_informace_jak_jej_ch%C3%A1pe_informa%C4%8Dn%C3%AD_v%C4%9Bda_a_souvisej%C3%ADc%C3%AD_obory

⁸ KOLMAN, Petr. Právo na informace. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 11

⁹ FUREK, Adam a kol. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 175

Z charakteru věci přirozeně plyne, že informace svou povahou není hmotná, nicméně její existence by byla a je vyloučena bez přítomnosti hmotného nebo energetického nosiče.¹⁰ Informace se stává nezávislou, pokud je schopna opustit původní subjekt a přesunout se k jinému, stává se tak samostatnou a je schopna vystupovat nezávisle na vůli svého původce.

Pro shrnutí lze uvést, že vlastností informace je její nedělitelnost od fyzického nosiče a z toho vyplývající nezávislost na svém tvůrci. Každá informace má pro svého příjemce určitou váhu. Tuto váhu ji přiděluje sám příjemce, který uváží, jak je pro něj významnou nebo cennou.

Další kapitola naváže na vztah veřejné správy a práva na informace, tedy jak se právo na informaci prolíná skrz veřejnou správu.

1.3 Vztah veřejná správa a informace

Úvodní kapitola o charakteristice organizace veřejné správy hovořila o správě jako službě veřejnosti, o jejích úkolech, o vztahu k jejím adresátům, a především o její činnosti. Vzhledem k tomu, že činnost veřejné správy je financována státem, mají občané nárok na informace o její činnosti, zda veřejná správa funguje především řádně a hospodárně. K tomu, aby informace o činnosti veřejné správy občané získali, je jejich nástrojem zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.

Listina základní práv a svobod stanoví, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny *přiměřeným způsobem poskytnout informace o své činnosti*; podmínky a provedení má stanovit zákon.¹¹ Problematiku poskytování informací řeší dvě koncepce. První koncepce vychází z principu *publicity správy*, tedy právní nárok občanů na přístup informacím, kromě informací, které jsou zákonem taxativně vyloučeny. Druhým principem je *princip diskrétnosti*, který je opakem principem *publicity*, tedy, že poskytuje občanům nárok na přístup k informacím tehdy, pokud tak výslovně stanoví právní předpis. Zájem na přístup k informacím, které má veřejná správa k dispozici se mnohdy dostává do rozporu, resp. kolize, která se může mezi veřejnou správou a právem na informaci vyskytnout, což je rozpor s veřejným zájmem na utajení informací. Tento rozpor

¹⁰ KOLMAN, 2010, op. cit., s. 11

¹¹ HENDRYCH, 2016, op. cit., s. 455

řeší jedině zákon č. 2/1993 Sb., LZPS v čl. 17 odst. 4 „Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“¹²

2 Právo na informace

Právo na informace je obsaženo v Listině základní práv a svobod a je jedním z prvních politických práv, které obsahuje. Právo na informace představuje jakýsi základní institut při rozhodování se ve věcech, ať už se jedná o rozhodování o věcech čistě soukromých (osobních), pracovních apod. Prostřednictvím těchto informací máme možnost orientovat se ve světě informací, získávat je a nakládat s nimi. Tyto informace jsou nám svobodně poskytnuty, a my je přijímáme a svobodně s nimi nakládáme v mezích zákona.

Pokud se jedná o konkrétní vymezení v LZPS, jedná se o článek 17 odst. 1 „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“ Při bližším rozboru tohoto článku rozeberu jednotlivé pojmy – svoboda projevu a právo na informace.

Svoboda projevu je jednou z nejstarších ústavně garantovaných svobod.¹³ Pokud bych se krátce zmínila o historickém rámci ústavního zakotvení svobody projevu na našem území, první garance svobody projevu se objevila v § 5 císařského patentu o základních občanských právech, který byl vydán spolu s tzv. březnovou ústavou z roku 1849. Patent v § 5 uváděl: „Každý má právo slovem, písmem, tiskem aneb obrazným představením mínění své svobodně projevovati. Tisk nesmí se cenzuře podrobovati. Na zlé užívání tisku vydá se zákon odvetný.“¹⁴ Ústavní zakotvení svobody projevu umožňuje každému nositeli ochranu v rovině ústavního soudnictví. Bartoň si rovněž pokládá otázku: „Co lze považovat za „projev“? Myšleno vymezení projevu na ústavní úrovni. Jaké chování jednotlivce lze pod rámec svobody projevu vůbec zařadit, aby mohl být následně ústavně chráněn či naopak v souladu s ústavou omezen? Evropská úmluva v čl. 10 uvádí, že „toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat

¹² Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

¹³ GERLOCH, Aleš a kol. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s. 382

¹⁴ BARTOŇ, Michal. Svoboda projevu: principy, garance, meze. 1. vyd. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-42-4. s. 29

a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice.“ Toto vyjadřuje právo, jak získat informace, ale i dále je rozšiřovat. Tuto myšlenku „kopíruje“ i LZPS ve svém čl. 17 odst. 2 – „Cenzura je nepřipustná.“ Zákonně omezit svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace je možné, pokud jde o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, pro bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Druhá část čl. 17 odst. 1 hovoří o právu na informace. Právo na informace je právem specifické povahy. V čem však tkví jeho specifičnost? Jedná se o právo jako takové a dále o právo k uskutečnění dalších práv. Zároveň však může stát v cestě k realizaci jiných práv. Kolman uvádí, že *„právo na informace je nezbytné pro efektivní realizaci práva shromažďovacího (zaručené v článku 19 Listiny) nebo práva petičního (čl. 18 Listiny), taktéž je přirozeným předpokladem pro výkon práva sdružovacího (čl. 20 Listiny).“*¹⁵ Právo na informace lze chápat v užším a širším smyslu. V širším smyslu jde o obecnou součást garance svobody projevu, aniž by bylo potřeba výslovně o právu na informace jako samostatném právu hovořit. V užším slova smyslu pak o právo, jemuž koresponduje aktivní povinnost státu konat, resp. informace poskytovat.¹⁶

Rozsudek NSS čj. 4 As 20/2007–64 ze dne 30. dubna 2008 k pojetí práva na informace uvedl následující dva aspekty:

- obecná garance práva na vyhledávání, přijímání či rozšiřování informací, z čehož vyplývá pouze povinnost veřejné moci aktivitu neomezovat, nikoli povinnost aktivně konat,
- stanovení konkrétní povinnosti státním orgánům informace aktivně poskytovat, z čehož vyplývá právo ostatních tyto informace obdržet.

Právo na informace je jednou z právních záruk ve veřejné správě, které jsou vzhledem ke své podstatě a významu především zárukami zákonnosti ve veřejné správě.¹⁷ V současné době i v souvislosti s děním kolem nás, ať už se nás bezprostředně dotýká nebo ne, je jednou z potřeb člověka uspokojení práva být

¹⁵ KOLMAN, 2010, op. cit., s. 19

¹⁶ BARTOŇ, 2010, op. cit., s. 79

¹⁷ FUREK, 2016, op. cit., s. 20

informován. Informace jsou pro lidské myšlení nezbytností, jednak pro fungování osobnosti jako člověka, jednak pro fungování ve společnosti. Informace můžeme získávat z různých zdrojů, a to díky digitalizaci veřejné správy. O veřejném dění lze informace rovněž získat např. prostřednictvím portálu Informační systémy ve veřejné správě, který poskytuje informace v oblastech ISVS a eGovernmentu, legislativě, dokumentaci i směrnicích, ICT a software. ISVS.CZ bylo přiděleno ISSN 1802-6575 a je součástí Digitálního archivu Národní knihovny ČR. Informační systémy veřejné správy jsou v ČR upraveny zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy.

2.1 Povinné subjekty k poskytování informací

Čl. 17 odst. 5 LZPS stanoví povinnost státní orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Na tento článek přímo navazuje § 2 Svlnf, kde je vymezeno, kdo je tím povinným k poskytování informací. Jedná se o:

- státní orgány,
- územní samosprávné celky a jejich orgány,
- veřejné instituce,
- subjekty, kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

V níže uvedených odstavcích se zmíním o jednotlivých skupinách a jejich povinnostech a rozsahu poskytovaných informací.

První skupinu tvoří státní orgány, které je třeba rozumět jako orgány moci výkonné, tak i zákonodárné a soudní, i orgány samostatně v ústavě zakotvené, a to Nejvyšší kontrolní úřad a Českou národní banku. Judikatura¹⁸ vymezila jako povinný subjekt (státní orgán) rovněž veřejného ochránce práv a Kancelář prezidenta republiky. Stejný závěr platí v případě Úřadu vlády České republiky (který má dle kompetenčního zákona postavení ústředního správního úřadu). Povinnými subjekty jsou jako státní orgány *sui generis* i bezpečnostní sbory (Policie ČR, Armáda ČR, Hasičský záchranný sbor ČR apod.), státní

¹⁸ Rozsudek NSS čj. 2 As 58/2007-52
Rozsudek NSS čj. 2 As 89/2006-107

zastupitelství a soudy.¹⁹ Ústřední orgány státní správy (ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy) vymezuje dále tzv. kompetenční zákon, tj. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Z hlediska zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, mají ostatní orgány postavení organizačních složek státu; tento vztah nicméně neplatí obráceně, tj. nikoliv každá organizační složka nutně musí být státním orgánem. Podstatou státních orgánů v intencích zmíněného zákona je absence vlastní právní subjektivity, jako i fakt, že jednají jménem státu (stát jejich prostřednictvím uplatňuje svou vůli).²⁰

Územní samosprávné celky a jejich orgány tvoří další skupinu, jež zakládá informační povinnost. Zde je nutné především určit, kdo je povinným subjektem (a jeho nadřízeným orgánem) a v jakém režimu jsou informace poskytovány – samostatná nebo přenesená působnost. Samostatné působnosti se týkají např. informace o nakládání s majetkem obce, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce, poskytování dotací aj. Ve vztahu k samostatné působnosti je jediným (jediným) povinným subjektem územní samosprávný celek, nikoliv jeho jednotlivé orgány. Přenesené působnosti se týkají informace o přeneseném výkonu státní správy např. na úseku stavebního a územního rozhodování, živnostenském, ochrany životního prostředí atd. V případě přenesené působnosti je jako povinný subjekt (a tedy ten, kdo žádost vyřizuje) zpravidla chápán ten orgán obce, resp. kraje, který přenesenou působnost vykonává.²¹ Orgány obce stanoví zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, orgány kraje stanoví zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Orgány hlavního města Prahy a městských částí vymezuje zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Kategorie veřejných institucí je chápána jako nejproblematictější kategorií. Pojmové vymezení veřejné instituce zákon postrádá a je tak ponecháno na judikatuře a právní teorii.²²

¹⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-548-4. s.12

²⁰ FUREK, 2016, op. cit., s. 25

²¹ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 13

²² FUREK, 2016, op. cit., s. 32

Nejvyšší správní soud vyslovil k této problematice veřejných institucí tyto názory:²³

„I. Povinnými subjekty mohou být také soukromoprávní korporace poskytující služby související více či méně s veřejným zájmem, jako je například provoz letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, provoz městské hromadné dopravy, provoz jiných faktických činností jako například vědeckého výzkumu, nejrůznějších měření, analýz apod.“ Rovněž všeobecná zdravotní pojišťovna byla shledána veřejnou institucí.²⁴

„II. Veřejnou institucí jsou i ty soukromoprávní právnické osoby, které jsou ovládané státem nebo územním samosprávným celkem, případně jinou veřejnou institucí, nebo u nichž stát, územní samosprávný celek, nebo jiná veřejná instituce fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo činnost této právnické osoby.“

„III. V případě obchodní společnosti, která nemá organizační strukturu odpovídající dvojinstančnímu způsobu rozhodování, respektive, u níž účastník řízení o žádosti o informace nebyl obeznámen s tím, kdo je jejím nadřízeným orgánem, může účastník podat opravný prostředek ke kterémukoli jejímu orgánu. Ten jej pak předá orgánu, který o odvolání rozhodne, tedy orgánu podle § 20 odst. 5 informačního zákona, tj. orgánu, který stojí v čele takového subjektu.“

Nejvyšší správní soud vymezil i případ, kdy se nejedná o veřejnou instituci. A to, pokud chybí znak faktického ovládnutí státem či územně samosprávným celkem. Rovněž judikatura konstatovala, že za veřejnou instituci se nepovažuje církev, resp. orgán církevní samosprávy s ohledem na skutečnost, že v tomto případě převažují v otázce povahy dotčené církevní instituce prvky soukromého práva.²⁵

²³ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 16

²⁴ Veřejnou institucí byla v minulosti ÚS shledána např. Všeobecná zdravotní pojišťovna (nález ÚS sp. zn. III. ÚS 671/02), někdejší Fond národního majetku (sp. zn. III. ÚS 671/02) či státní podnik Letiště Praha (sp. zn. I. ÚS 260/06). Správní soudy dále mezi veřejné instituce zahrnují např. Ředitelství silnic a dálnic (rozsudek MS v Praze č. j. 9 Ca 186/2005-40), Národní památkový ústav [rozsudek NSS č. j. 9 As 28/2007-77 (1402/2007 Sb.NSS)], akciovou společnost ČEZ [rozsudek NSS č. j. 2 Ans 4/2009-93 (1972/2010 Sb. NSS)], České dráhy a. s. (rozsudek NSS č. j. 9 As 48/2011-129), Fakultní nemocnici Motol [rozsudek MS v Praze č. j. 10 Ca 402/2009-34 (2702/2012 Sb. NSS)], Dopravní podnik hlavního města Prahy a. s. [rozsudek NSS č. j. 1 As 114/2011-121 (2494/2012 Sb. NSS), usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 330/12] aj.

²⁵ Rozsudek KS v Hradci Králové č. j. 30 A 12/2015-21

Typickým zástupcem poslední kategorie tedy subjektů, kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, lze uvést v oblasti veřejné správy fyzické osoby ustanovené tzv. veřejnou stráží – myslivecká stráž, rybářská stráž. Tyto fyzické nebo právnické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy jsou právním orgánem ve smyslu správního řádu (§ 1 odst. 1) a povinnými subjekty ve smyslu informačního zákona.

2.2 Zákon č. 106/1999 Sb. jako základní zákon k poskytování informací

Než byl zákon č. 106/1999 Sb. přijat, neexistoval v právním řádu České republiky zákon, který by komplexně upravu informací poskytovat. Neznamenal to však, že by občané na informace neměli nárok, nýbrž svůj nárok mohli realizovat článkem 17 LZPS. Tento článek však neposkytoval dostatečnou právní záruku ani jistotou, proto se vydání tohoto zákona přímo z čl. 17 LZPS předpokládalo.

Tento zákon byl přijat v legislativním procesu a následně publikován jako zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, za účelem provedení čl. 17 LZPS, konkrétně odstavců 1, 2, 4 a 5, dle nichž je *právo na informace zaručeno, každý má právo informace svobodně vyhledávat a šířit (kromě případů stanovených zákonem), právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, a státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přeměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.*²⁶

Tato ústavní úprava tvoří základ informačního práva v České republice v celém svém rozsahu a může hrát rozhodující roli při výkladu sporných otázek s určováním mezí práva na informace v konkrétních případech. Při výkladu zákonných omezení přístupu k informacím je třeba dbát na to, že nelze zužovat ústavně zaručené právo na informace (tj. zákonná omezení přístupu k informacím je nutně vykládat restriktivně), a při případné kolizi s jinými ústavně zaručenými právy (např. ochranou soukromí) je třeba uplatňovat tzv. test proporcionality, tedy přiměřenosti zásahu do jednotlivých práv.²⁷

²⁶ FUREK, 2016, op. cit., s. 2

²⁷ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 2

Kolman shrnul zásady, na kterých je zákon o svobodném přístupu k informacím postaven do několika základních bodů:

- Posílení zásady publicity veřejné správy, oslabení historicky překonaného principu diskrétnosti (důvěrnosti, uzavřenosti).
- Na informace má právo každá osoba (tedy fyzická i právnická či osoba bez státního občanství) mohou žádat také cizinci (i cizozemské právnické osoby).
- Není nutné uvádět důvod žádosti o informace – což je kupříkladu rozdíl oproti slovinské právní úpravě.²⁸
- Zásada generální použitelnosti – týká se všech veřejnoprávních subjektů i subjektů soukromých, které plní funkci správního úřadu či jinak pracují s veřejnými prostředky.
- Zásada přiměřenosti. Informace se sice poskytují za poplatek, který ale nesmí být nepřiměřený práci a času který povinný subjekt na získání informace vynaložil.
- Zásada primární publicity (veřejnosti) informací a z toho vyplývající povinnost považovat prvotně informaci za poskytnutou.
- Zásada konkrétního zákonného důvodu.
- Zásada řádného odůvodňování (vysvětlování).
- Parciální odepření – šetření práv žadatele.
- Přezkoumatelnost – po odepření přístupu k informacím je možné podat opravný prostředek.²⁹

Na výše uvedených zásadách, které jsem pro potřeby práce převzala a upravila, abych vyjádřila nejdůležitější aspekty tohoto zákona, bych ráda uvedla, že tyto zásady plně vystihují podstatu tohoto zákona a je stejně důležité jako např. ve správním řízení, aby obě strany, tedy jak povinný subjekt, tak žadatel, měli svá procesní práva k hájení zájmů poskytovaných informací.

Od 1.9.2022 vstoupila v platnost novela č. 241/2022 Sb. zákona č. 106/1999 Sb., která mimo jiné upravuje ustanovení o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru, a to na základě transpozice

²⁸ S výjimkou zákonem stanovených případů má každý právo si opatřovat informace veřejného významu, má-li na tom zákonem podložený právní zájem. (Republika Slovinsko)

²⁹ KOLMAN, 2010, op. cit., s.54

směrnice 2019/1024/EU. Kromě jiného rozšiřuje povinné subjekty o pojem veřejné podniky. Povinnými subjekty budou i tzv. veřejné podniky v odvětvích dopravy a veřejných služeb. Od této doby pro povinné subjekty platí povinnost zveřejňovat dynamická data, která nejsou obsažená v registrech a jejichž poskytnutí není zákonem omezeno, způsobem umožňujícím dálkový přístup, zejména prostřednictvím rozhraní pro programování aplikací jako otevřená data, bezprostředně po jejich shromáždění.³⁰

Problematikou veřejných institucí jako povinných subjektů k poskytnutí informace jsem se blíže zabývala v kapitole č. 2.1.

2.3 Zákon č. 106/1999 Sb. ve vztahu k předpisům EU

Česká republika je členem Evropské unie od 1.5.2004. Od tohoto vstupu pro Českou republiku plynou nejen práva, ale i povinnosti, a to i z oblasti použití informací veřejného sektoru, které bylo třeba promítnout do národního právního řádu.

Dne 17. 11. 2003 byla v rámci Evropské unie přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, jejímž základním účelem bylo vytvoření obecného rámce podmínek opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, aby byly zajištěny spravedlivé, přiměřené a nediskriminační podmínky takového opakovaného použití těchto informací s přihlédnutím ke skutečnosti, že subjekty veřejného sektoru shromažďují, vytvářejí, reprodukují a šíří dokumenty při plnění svých veřejných úkolů. Směrnice tedy stanoví minimální soubor pravidel pro opakované použití a praktické prostředky pro usnadnění opakovaného použití stávajících dokumentů, které mají subjekty veřejného sektoru členských států v držení. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím provedená zákonem č. 61/2006 Sb. upravila text § 1. Novela Svlnf provedená zákonem č. 222/2015 Sb. byla potom reakcí na směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2013/37/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se mění směrnice č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (Public Sector Information Directive). Jak uvádí důvodová zpráva k této novele, jedná se o legislativně-technickou úpravu

³⁰ C. H. BECK. Informační povinnost veřejných podniků. PZ 188/2022. Právní zpravodaj, 26. 7. 2022. [online]. [cit. 6.8.2022]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgjpaxa6s7ge4dq&groupIndex=5&rowIndex=0>

akcentující legislativní i institucionální vývoj práva Evropské unie v oblasti poskytování informací veřejného sektoru s cílem zajištění efektivnější využitelnosti informačního zákona pro současnou společnost „informačního věku“ (srov. v této souvislosti např. nově doplněné odst. 7 až 10 v § 3 Svlnf a komentář k těmto ustanovením).³¹

2.4 Právo na informace o životním prostředí

Rovněž bych se krátce zmínila o právu na informace o životním prostředí. Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí byl přijat ještě před informačním zákonem. Problematika poskytování informací o životním prostředí je teda řešena v našem právním řádu samostatným zákonem. Vymezení účelu tohoto zákona vychází rovněž jako informační zákon ze zvláštního ustanovení LZPS o právu na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Článek 35 odst. 2 LZPS stanoví: „Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“

Zde bych ráda upozornila na odlišnost mezi informačním zákonem a zákonem o právu na informace o životním prostředí, a to v procesní části – běh lhůt, odlišnosti lhůt pro vyřízení žádosti. Zatímco informačním zákonem je lhůta stanovena na 15 dnů, zákon č. 123/1998 Sb. stanovuje lhůtu delší a to na 30 dnů.

Zákon rovněž taxativně vyjmenovává ve třinácti bodech, co se rozumí „informací o životním prostředí“. Korbel uvádí, že *„se jedná o neurčitý právní pojem a je vždy na povinném subjektu, aby se na základě demonstrativního výčtu vlastním uvážením dobral toho, zda konkrétní informace spadá pod informace definované tímto zákonem či nikoli.“*³²

3 Poskytování informací

Zákon stanoví dvě základní formy poskytování informací – na základě individuální žádosti a zveřejněním. Obě formy se navzájem doplňují a v souhrnu přispívají nejen k naplnění publicity veřejné správy, ale též k určitému „informačnímu komfortu“ občanů, jímž má veřejná moc sloužit.³³ Mezi oběma

³¹ FUREK, 2016, op. cit., s. 4

³² KORBEL, František. Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon právu na informace o životním prostředí. 2 vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2005. ISBN 80-7201-532-X. s. 237

³³ KORBEL, 2005, op. cit., s. 95

způsoby poskytování informací existují „zákonná propojení“. Jednak podle § 5 odst. 3 je povinností povinného subjektu do 15 dnů od poskytnutí informace na žádost tyto informace zveřejnit způsobem umožňující dálkový přístup, event. za podmínek v tomto ustanovení stanovených postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující obsah poskytnutých informací na žádost. Dále podle § 6 může povinný subjekt splnit svou informační povinnost odkazem žadatele na zveřejněnou informaci (ovšem v zásadě jen tehdy, netrvá-li žadatel na přímém poskytnutí zveřejněné informace).

Oběma způsoby poskytování informací plní státní orgány a orgány územní samosprávy (a další povinné subjekty) povinnost zakotvenou v čl. 17 odst. 5 Listiny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, a to za podmínek a způsobem stanoveným zákonem. Rovněž speciální informační zákon, tj. zákon o právu na informace o životním prostředí, rozlišuje uvedené dva způsoby poskytování informací.³⁴ Z obou forem je zřejmý jejich rozdíl. Poskytování informace na základě individuální žádosti je vždy spojeno s konkrétním žadatelem – přímé propojení mezi žadatelem a povinným subjektem a zveřejněním informace se informace stává přístupnou pro neurčený okruh zájemců, aniž by přímo vstupovali do interakce k povinným subjektem, jejich iniciativa je nulová.

3.1 Informace na žádost

Při poskytování informací na žádost platí princip respektování požadavku žadatele („poskytnutí informace podle obsahu žádosti“), jak pokud jde o formu, resp. formát u elektronické informace a jazyk poptávané informace (§ 4a odst. 1), tak pokud jde o způsob poskytnutí informace, tedy jakousi cestu informace k žadateli (§ 4a odst. 2).³⁵

Problém při poskytování může nastat v případě, že žadatel o informaci požaduje informaci v jiném než originálním formátu. Povinný subjekt nemůže z důvodu ochrany vyhovět žadatelem požadované formě, avšak informaci v jiné formě, která by umožnila její vydání při současném zajištění ochrany, nemá a do této formy by ji proto musel nejdříve převést. V této situaci se totiž

³⁴ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 48

³⁵ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 56

uplatní pravidlo o nepřiměřené zátěži.³⁶ Proto, pokud z důvodu ochrany informací nelze vyhovět požadavku žadatele na poskytnutí informace v jím poptávané formě a pokud tuto ochranu nelze zajistit ani poskytnutím formy, v níž povinný subjekt informaci vytvořil, pak nebude jeho povinností informaci převádět do jiné, vyhovující formy, pokud by takový úkon byl pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží. Povinný subjekt v takovém případě může odmítnout žádost jako celek rozhodnutím podle § 15. Např. bude-li se žadatel domáhat vydání zvukového a obrazového záznamu v elektronické podobě, který obsahuje různé projevy osobní povahy a zaznamenává osobní údaje a který nebyl pořízen v elektronické formě (např. byl zaznamenán pouze na videokazetu), pak je zřejmé, že převést záznam do elektronické formy, v níž by bylo možné chránit (vyloučit) určité informace, by pro povinný subjekt mohlo být nepřiměřenou zátěží, nemá-li příslušnou techniku, stejně tak ale nelze poskytnout záznam v podobě, v níž byl pořízen, neboť ani v této podobě nelze ochranu dotčeným informacím účinně a bez nepřiměřeného úsilí zajistit (odstranit projevy osobní povahy, osobní údaje apod.).³⁷

Půjde-li však o případ, kde informaci lze poskytnout ve formátu, se kterou povinný subjekt disponuje, ačkoliv žadatel žádal o jinou formu poskytnutí informace, poskytne povinný subjekt tuto informaci v originálním formátu.

Výčet možných způsobů poskytnutí informace byl do zákona doplněn novelou provedenou zákonem č. 222/2015 Sb., avšak v tomto případě se nejednalo o požadavek evropské směrnice, ale zkušenosti praxe a s rozvojem elektroniky a techniky.

V souvislosti s poskytovanými informacemi na žádost bych ráda zmínila i problematiku nahlédnutí do dokumentů obsahující požadovanou informaci. Je totiž třeba rozlišit, zda se jedná o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu nebo se jedná o žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Úprava nahlížení do spisu např. ve zmiňovaném § 38 SŘ

³⁶ Nepřiměřenou zátěží je přitom nutné posuzovat individuálně podle podmínek žádostí osloveného povinného subjektu, přičemž zátěž může spočívat jak v technických podmínkách (např. povinný subjekt nevlastní příslušnou techniku pro pořízení požadované formy/formátu informace), tak v podmínkách personálních (např. povinný subjekt z určitých objektivních důvodů nemůže v daný okamžik vyčlenit dostatek pracovníků na zhotovení žadatelem poptávané formy nebo formátu informace).

³⁷ FUREK, 2016, op. cit., s. 263

je komplexní zvláštní úpravou ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím³⁸, proto pokud osoba (v praxi neúčastník správního řízení) požaduje do celého spisu, postupuje se podle § 38 správního řádu nikoliv podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto případě však musí žadatel (neúčastník správního řízení) prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod a musí být splněny další podmínky, aby mu byl náhled do spisu umožněn. Pokud by však neúčastník žádal o nahlédnutí do konkrétního dokumentu správního spisu, jde o žádost o informaci podle informačního zákona. V této souvislosti uvádím, že z praxe se žadatelé často domáhají nahlédnutí do spisu, a pokud jim to není umožněno, neboť neprokáží uvedený zájem, tak argumentují tím, že mají „právo“ podle zákona č. 106/1999 Sb.

Rovněž by chtěla upozornit na rozsudek NSS čj. 2 As 256/2017-48 ze dne 23.7.2019 (v tomto případě se jednalo o stavební řízení dle specifik stavebního zákona), který „prolomil“ v souvislosti s žádostí o poskytnutí celé kopie ze správního spisu, resp. všech listin ve spise, nepoužití informačního zákona, ale právě speciálního zákona.³⁹

Na tuto kapitolu přímé navazuje kapitola o zveřejňování informací, neboť jak § 5 odst. 3 uvádí: „Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

3.2 Poskytování informací zveřejněním

Jak bylo v předchozí kapitole uvedeno, druhým ze způsobů poskytování informací je její zveřejnění.

Zveřejnění znamená, že informace je v péči úřadu „umístěna“ tak, že „může být vždy znovu vyhledána a získána“. Tj. například vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat, vystavená na úřední desce, umístěná na internetu nebo je součástí fondu veřejné knihovny.⁴⁰ V oblasti zveřejnění můžeme dále rozlišit informace

³⁸ Citace z. „Zákon se nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.“

³⁹ Pořizování kopií ze spisu. [online]. [cit. 27.7.2022]. Dostupné z: <http://www.dohnalbernard.cz/index.php/novinky/272-otazka-porizovani-kopie-projektove-dokumentace-ve-spravnim-spisu>

⁴⁰ KUŽÍLEK, Oldřich, Žantovský, Michael. Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde Praha, a. s., 2002. ISBN 80-7201-318-1. s. 38

zveřejněné povinně – viz podkapitola č. 3.2.1 nebo dobrovolně. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím č. 298/2016 Sb. zakotvila úpravu tzv. otevřených dat. Otevřenými daty se tak podle § 3 odst. 11 Svlňf rozumí informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném formátu, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a které jsou evidovány v národním katalogu otevřených dat.⁴¹

Subjekty veřejného sektoru poskytují své dokumenty v jakémkoliv již existujícím formátu nebo jazyce, a pokud je to možné a vhodné, v otevřeném a strojově čitelném formátu spolu s jejich metadaty. Formát i metadata by měly co nejvíce splňovat formální otevřené normy. Z tohoto jasně vyplývá bezpodmínečné zveřejňování informací v elektronické podobě.

Na závěr této kapitoly uvádím, že na rozdíl od poskytování informací na základě žádosti, není ustanovení o zveřejňování informací navázáno na systém opravných prostředků, ani na sankční instituty. V rámci systému veřejné správy je tak možno poukázat na neplnění povinností vyplývajících z § 4b formou podnětů ke kontrole směřující na nadřízený orgán. Zahájení kontroly však není právně vymahatelné a záleží na uvážení konkrétního orgánu nadaného kontrolní pravomocí.⁴²

3.2.1 Zveřejňování informací, odkaz na zveřejňovanou informaci

Tato kapitola se zejména věnuje povinně zveřejňovaným informacím, tj. informacím o činnosti. Zákon stanoví v § 5 odst. 1 a 2 Svlňf dva základní okruhy povinně zveřejňované informací, přičemž podle povahy stanoví částečně odlišné povinné způsoby zveřejnění.

Informace o činnosti má povinnost každý povinný subjekt ve svém sídle, stejně jako ve všech úřadovnách, zveřejnit na všeobecně přístupném místě a zároveň umožnit pořízení kopií těchto informací. Zákon v § 5 odst. 1 taxativně vyjmenovává jaké informace musí povinný subjekt zveřejnit.

Konkrétně se jedná o:

⁴¹ Správcem národního katalogu otevřených dat je Ministerstvo vnitra. Národní katalog otevřených dat je informační systém veřejné správy přístupný způsobem umožňující dálkový přístup sloužící k evidování informací zveřejňovaných jako otevřená data.

⁴² FUREK, 2016, op. cit., s. 305

- důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost,
- popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob,
- místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat,
- postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat,
- přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí,
- sazebník úhrad za poskytování informací,
- výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací (§ 18),
- výhradní licence poskytnuté podle § 14a odst. 4,
- usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad vydaná podle § 16a odst. 7,
- elektronickou adresu podatelny.

Povinně zveřejňované informace musí být bez zbytečných průtahů aktualizovány.

§ 5 odst. 2 Svlňf typově vyjmenovává informace, které povinný subjekt vytváří nebo se týkají jeho činnosti. Vzhledem k tomu, že se může jednat o velice rozsáhlé dokumenty, zákon již dále nestanoví, tak jako v odst. 1, požadavek zveřejnění na místě všeobecně přístupném, ale zpřístupnění informací v sídle povinného subjektu v úředních hodinách.

V § 6 upravuje Svlnf specifický způsob vyřízení žádosti – odkaz na zveřejněnou informaci. Jestliže žádost směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, může ji povinný subjekt vyřídit i tím, že žadateli sdělí údaje umožňující vyhledání a získání této informace. Z obsahu předchozí věty je citelné, že neposkytujeme informaci, ale odkaz na ní. Odkaz na zveřejněnou informaci proto ve skutečnosti poskytnutím informace je, nikoli však *přímým*, ale *nepřímým*.⁴³ Pokud žadatel trvá na poskytnutí informace samotné, je povinný subjekt ji poskytnout.

4 Zákon č. 106/1999 Sb. – procesní část

V následujících pěti podkapitolách se budu věnovat procesní části zákona, a to zejména pojmům a procesním úkonům, které směřují přímo k poskytnutí informace povinnou osobou. V této části bych odkázala na § 20 odst. odst. 4 a to v souvislosti na použití správního řádu. Informační zákon uvádí, která ustanovení správního řádu se použijí právě v procesní části pro poskytnutí informací, a to pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení.⁴⁴ Dále se při jakémkoliv postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím použijí základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 SŘ). Ze základních zásad činností správních orgánů je ve vztahu k postupům podle zákona o svobodném přístupu k informacím významná např. zásada rychlosti postupu, tj. vyřizování jakýchkoliv věcí bez zbytečných průtahů, a pokud tomu tak není, ochrany před nečinností.⁴⁵

4.1 Podání žádosti

Prvním z procesních kroků žadatele⁴⁶ o poskytnutí žádosti, který směřuje k poskytnutí žádosti je její žádost. Zákon upravuje formu podání a způsob jejího podání. Z hlediska formy je to buď ústně nebo písemně. Z hlediska způsobu podání *žádosti*, tedy jakými prostředky je žádost povinnému subjektu doručena, zákon výslovně stanoví pouze, že žádost může být podána i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací (jiné způsoby podání žádosti,

⁴³ FUREK, 2016, op. cit., s. 369

⁴⁴ FUREK, 2016, op. cit., s. 1099

⁴⁵ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 274

⁴⁶ Žadatelem může být každá fyzická i právnická osoba, která žádá o informace. Může jím tedy být kdokoli, bez ohledu na to, jaký má vztah k požadované informaci, popř. jaký je jeho zájem, který získáním informace sleduje.

např. poštou, osobně apod., zákon samozřejmě nevylučuje).⁴⁷ Forma žádosti je určující pro další postup povinného subjektu při jejím vyřizování, protože podle § 13 odst. 3 budou formálními postupy podle Svlnf vyřizovány jen žádosti písemné.

Zákon výslovně stanovuje dvojí režim pro vyřizování žádostí o poskytnutí informace a preferuje jako základní způsob neformální komunikaci mezi žadateli a povinným subjekty. To je pro proces poskytování informací příznačné. Žádosti podané ústně (tj. telefonicky) proto mají být – pokud je to možné – vyřízeny zcela neformálně. V praxi se jedná o informace v běžném úředním styku. Právní úprava zde sleduje maximální rychlost a hospodárnost realizace práva na svobodný přístup k informacím. Na ústní žádost je úřad povinen odpovědět stejně jako na písemnou žádost. Ústní žádost však nemůže vést k formalizovanému procesu opravných prostředků (odvolání), pokud je žadatel s poskytnutou informací nespokojený. V takovém případě musí podat žádost písemně. Pro ústní žádost ani nejsou stanoveny lhůty pro vyřízení.⁴⁸

Náležitosti písemné žádosti jsou stanoveny v § 14 odst. 2, protože však žádost o poskytnutí informace není podáním ve smyslu § 37 či § 45 SŘ (tato ustanovení se na podávání žádostí o poskytnutí informací vůbec nevztahují).⁴⁹ Furek pro srovnání § 20 odst. 4 odkazuje na dva rozsudky – NSS čj. 8 Ans 15/2012-34 a MS v Praze čj. 8 A 52/2012-47. V obou rozsudcích soudy vylučují, aby žádosti obsahovaly vlastnoruční podpisy osob, neboť informační zákon jako *lex specialis* toto nestanoví.

To však vyvolává otázku, že takto neformálně podávané žádosti o informace a s tím, že nedostatek údajů o žadateli nebrání poskytnutí informace např. zasláním na uvedenou e-mailovou adresu, samozřejmě zvyšuje riziko anonymních žadatelů, resp. smyšlených identit. Je-li si povinný subjekt jist, že žadatel vystupuje pod smyšlenou identitou, anonymní podání odloží (a případně o tomto neformálně informuje „žadatele“ smyšlené totožnosti na jím uvedenou e-mailovou adresu). Častější budou případy, kdy má povinný subjekt pochybnosti o totožnosti žadatele. V takovém případě je oprávněn si tyto

⁴⁷ FUREK, 2016, op. cit., s. 649

⁴⁸ KUŽÍLEK, 2002, op. cit., s. 41

⁴⁹ FUREK, 2016, op. cit., s. 649

pochybnosti rozptýlit, např. dotazem správci informačního systému evidence obyvatel (nejde o poskytnutí údajů z evidence, ale o ověření, zda udávaná fyzická osoba je v evidenci vedena) nebo výzvou k doplnění žádosti i v případě, kdy (pravděpodobně) není zákonný důvod pro vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, tj. informace má být poskytnuta, ovšem nikoli žadateli smyšlené identity.⁵⁰

4.2 Proces vyřízení žádosti

Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt. Tímto dnem počínají pro povinný subjekt lhůty pro její poskytnutí. Aby lhůta započala běžet, je postačující doručení žádosti na podatelnu povinného subjektu. Není nutno prokazovat, zda tento den byla žádost doručena konkrétnímu zaměstnanci, neboť to je pouze věcí vnitřní organizace práce povinného subjektu. Z vlastních poznatků, z praxe, můžu potvrdit, že žádost je „doručena“ na stůl až několik dní po jejím podání – proces podatelna, oddělení evidence, přeposlání na příslušný odbor, vedoucí odboru, pak teprve referent. V tomto vnitřním uspořádání organizace se domnívám, že lhůty pro vyřízení referenta jsou značně zkrácené, což bývá na škodu pro kvalitní poskytnutí žádosti.

Dalším je pak vymezení náležitostí žádosti. Z podstaty věci je zřejmé, že žadatel uvede ve své žádosti ten subjekt, od kterého se domáhá informace, dále jaké informace se domáhá podle tohoto zákona. Fyzická osoba uvede své osobní náležitosti, právnická osoba identifikační číslo osoby, samozřejmě adresy pro doručování. Zde bych se zastavila u povinné osoby ve smyslu, komu bude žadatel doručovat. Pro žadatele neznamena, že musí přesně povinný subjekt označit. Dodržení tohoto požadavku bude splněno již tím, že žádost je konkrétnímu povinnému subjektu doručena (údaj poštovní obálky, odeslání e-mailové žádosti na elektronickou adresu podatelny konkrétního povinného subjektu apod.). Může se stát, že žadatel označí povinný subjekt nepřesně, např. žádost adresuje odboru obecního úřadu obce, starostovi obce, odboru ministerstva, řediteli příspěvkové organizace apod. Je-li však z žádosti zřejmé, jaký povinný subjekt byl (měl být dle úmyslu žadatele) osloven, např. obec, ministerstvo, příspěvková organizace, je tato náležitost žádosti splněna (pochopitelně není důvod ani pro postup dle § 14 odst. 4 ani pro doplnění žádosti).

⁵⁰ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 173

Povinný subjekt pak posoudí obsah žádosti a rozhodne o dalším postupu, z obsahu žádosti má následně tři možnosti postupu:

- Výzva k doplnění žádosti (tj. chybějící údajů o žadateli). Takto povinný subjekt postupuje, brání-li mu nedostatek údajů o žadateli k postupu vyřízení žádosti. Výzva musí být odeslána alespoň do sedmi dnů ode dne podání žádosti. Pokud žadatel nevyhoví výzvě, tj. nedoplní v požadovaném rozsahu žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, povinný subjekt žádost odloží.
- Dalším typem výzvy, která připadá v úvahu je pro žádost, která je nesrozumitelnou nebo není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je žádost formulována příliš obecně. V případě, že žadatelem není žádost upřesněna, povinný subjekt rozhodne o odmítnutí žádosti.
- Nedojde-li k odložení žádosti ani k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 Svlnf, musí být informace poskytnuta ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti.

Jak již bylo uvedeno, informace se poskytne způsobem a ve formě podle volby žadatele. Přestože zákon upravuje pouze vztahy mezi povinným subjektem a žadatelem, pokud by se konkrétní informace dotkly i jiné osoby, musí povinný subjekt umožnit takovým osobám realizaci jejich práv plynoucích ze zásad činnosti správních orgánů, tedy vyrozumět takovou osobu, že povinný subjekt hodlá informaci poskytnout a práva se k této věci vyjádřit.

Ze závěrů Ústavního soudu o pravidlech počítání času jako součásti obecných právních principů plyne, že pro běh lhůty platí pravidla počítání času známá úřední praxi z § 40 SŘ, přestože se správní řád na poskytnutí informace přímo nepoužije.⁵¹ Lhůtu pro poskytnutí informace může povinný subjekt prodloužit nejvýše o 10 dní, a to pouze ze závažných důvodů uvedených v § 14 odst. 7 písm. a) až c).⁵²

Z uvedeného vyplývá, že informace mají být poskytovány bezodkladně, nikoli až v poslední den lhůty stanovení pro jejich vyřízení (srov. např. stanovisko

⁵¹ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 189

⁵² Pro srovnání, v roce 2000 bylo prodloužení lhůty možné o 20 dnů, v roce 2001 o 15 dnů.

Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016 (aktualizováno k 1.6.2022).⁵³

4.3 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

Zákon o svobodném přístupu k informacím předpokládá dva základní způsoby věcného vyřízení písemně podané žádosti o poskytnutí informace – poskytnutím informací [§ 14 odst. 5 písm. d), resp. § 6 odst. 1] nebo odmítnutím žádosti podle § 15 odst. 1, přičemž oba způsoby mohou být vzhledem k možnému obsahu žádosti vzájemně kombinovány tím, že část požadovaných informací bude poskytnuta a ve zbytku bude žádost odmítnuta. Správní soudy opakovaně zdůrazňují, že neposkytnout informace (odmítnout žádost) lze učinit jedině správním rozhodnutím o odmítnutí žádosti, nikoli neformálním sdělením či dokonce nečinností. K tomuto pro příklad lze uvést např. rozsudek NSS čj. 5 A 5/2002-33 (595/2005 Sb. NSS). Má-li být žádost odmítnuta jako celek, tzn., jestliže se žadateli nedostane žádné požadované informace, pak je žádost vyřízena samotným rozhodnutím o jejím odmítnutí. Jestliže některé informace odpovídající předmětu žádosti poskytnuty budou a jiné nikoli, pak povinný subjekt vedle poskytnutí vydatelných informací (zpravidla uvedených v písemném sdělení povinného subjektu nebo v podobě přiložených kopií) vydává (resp. musí vydat) rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti (jak potvrzuje správní judikatura, srov. např. rozsudky NSS čj. 8 Ans 11/2012-41, čj. 1 As 51/2009-106 nebo čj. 2 As 87/2006-94. Částečné odmítnutí přitom může spočívat buď v tom, že určitá informace nebude vydána jako celek (např. dokument obsahující utajované informace) nebo v tom, že v rámci informace (zde ve smyslu dokumentu) nebudou vydány pouze určité její části (např. při vydání kopie smlouvy budou anonymizovány osobní údaje nebo ty části, které obsahují obchodní tajemství). V obou situacích však povinný subjekt musí vydat rozhodnutí o odmítnutí části žádosti (buť by anonymizoval např. jen osobní údaje ve vydávaném dokumentu; srov. rozsudek NSS čj. 1 As 51/2009-106).⁵⁴

⁵³ Stanovisko Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV č. 1/2016. [online]. [cit. 30.7.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2016.aspx>

⁵⁴ FUREK, 2016, op. cit., s. 753

Žádost o poskytnutí informace může být odmítnuta z důvodu stanoveného ve zvláštních zákonech především tehdy, jestliže zvláštní zákon přímo (výslovně) stanoví podmínky neposkytnutí (nezpřístupnění) informace. Příkladem zvláštního zákonného důvodu pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace může být § 27 odst. 8 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *„jestliže právnická nebo fyzická osoba žádá orgán krizového řízení o informaci podle zvláštního právního předpisu, přičemž požadovaná informace je označena jako zvláštní skutečnost a žadatel k této informaci nemá oprávněný přístup, povinný subjekt žadateli tuto informaci neposkytne.“*⁵⁵ Z praxe se může jednat např. o krizové plány určitých subjektů např. jaderných elektráren nebo o další informace, jejichž poskytnutí by mohlo být zneužito pro páčání trestné činnosti.

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti je správním rozhodnutím, proto se na něj vztahují ustanovení správního řádu, zejména o náležitostech (obsahu) rozhodnutí (§ 68 SŘ), jeho písemném vyhotovení (§ 69 SŘ) a oznamování (doručování) rozhodnutí (§ 72 SŘ).⁵⁶ Rozhodnutí tedy obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení. Stejně jako lhůta pro poskytnutí informace činní 15 dní dle § 15 odst. 1 Svlnf, platí stejná lhůta pro vydání rozhodnutí o odmítnutí.

Pokud žadatel nesouhlasí s tím, že mu požadovaná informace nebyla poskytnuta, může podat odvolání. V následujících dvou kapitolách, které na sebe navazují se nejprve věnuji procesu odvolání a v další kapitole praktického vzoru podání odvolání. Dalším vzorem, o kterém se krátce zmíním je samotné podání písemné žádosti o poskytnutí informace.

4.4 Opravné prostředky

Pro proces odvolacího řízení se použijí ustanovení správního řádu. A to jak pro odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v případě rozkladu. Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání spolu se svým stanoviskem. V tomto případě jde o speciální lhůtu oproti lhůtě 30 dnů podle § 88 SŘ. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným

⁵⁵ FUREK, 2016, op. cit., s. 758

⁵⁶ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 207

subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Náležitosti odvolání jsou totožné jako při odvolání v klasickém správním řízení, tzn. musí mít náležitosti podle § 37 odst. 2 SŘ a § 82 odst. 2 SŘ. Odvolání tedy na rozdíl od podání žádosti o informace není možné učinit např. prostým e-mailem, resp. musí být v takovém případě do 5 dnů potvrzeno, jinak se k němu nepřihlíží.⁵⁷ Před předáním odvolání nadřízenému orgánu může povinný subjekt rozhodnout v autoremeduře. Novelou č. 111/2019 Sb. byl do právní úpravy zaveden tzv. informační příkaz. Je jím zefektivněno dodržování a vymáhání práva na informace, tedy rychlejší cesta žadatelů k informaci, pokud neexistuje zákonný důvod pro její neposkytnutí, eliminace tzv. procesního ping-pongu mezi nadřízeným orgánem a povinným subjektem, exekuční vykonatelnosti a celkově omezení případů, kdy se žadatel musí domáhat svého práva před soudy.⁵⁸ K tomu právě před novelou zákona lze uvést rozhodnutí NSS čj. 7 As 234/2014 – možnost žaloby proti rozhodnutí nadřízeného orgánu v případě procesního ping-pongu. Citace: „Signálem, že povinný subjekt a odvolací orgán nepostupují v souladu se smyslem a účelem zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, bude zpravidla opakované zrušení rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace rozhodnutím odvolacího orgánu a vrácení věci povinnému subjektu.“⁵⁹

Pokud žadatel následně nesouhlasí s rozhodnutím o odvolání, může podat žalobu. O žalobě rozhodne příslušný specializovaný senát krajské soudu, v případě podání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. I zde platí, že žalobu lze podat teprve po vyčerpání řádných opravných prostředků. Pokud se jedná o rozsah zkoumání existence případných důvodů pro neposkytnutí informace, je třeba respektovat zásady soudního přezkumu správních rozhodnutí. Druhým z opravných prostředků je stížnost, blíže se tomuto institutu věnuji v samostatné kapitole č. 7.

⁵⁷ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 216

⁵⁸ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 221

⁵⁹ Rozsudek NSS čj. 6 As 113/2014-35. [online]. [cit. 31.7.2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-as-113-2014-35>

4.5 Vzor žádosti a odvolání

V příloze č. 1 a č. 2 této práce jsou pro ukázkou uvedeny možnosti podání žádosti o poskytnutí informace a následně případně vzoru podání odvolání.

Příloha č. 1 musí obsahovat povinné údaje, které jsem uvedla v kapitole č. 4.4, zejména osobní údaje fyzické osoby nebo identifikační údaje právnické osoby, dále kontaktní spojení – email, telefon a nejdůležitější část specifikaci žádosti, jaké informace žadatel žádá. Pro rychlejší a hospodárnější řízení by měl žadatel, co nejdříve upřesnit svou žádost, aby se povinný subjekt nemusel obracet na žadatele s doplněním žádosti a upřesněním požadovaných informací.

Příloha č. 2 tvoří vzor podání odvolání/rozkladu proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace. Stejně jako u žádosti uvede své osobní údaje a dále proti jakému rozhodnutí směřuje a v čem spatřuje rozpor, důvody svého odvolání. Vzory jsem použila z webových stránek Ministerstva vnitra, přesný formulář zákon nestanoví – pouze splnění povinných údajů.

5 Právní ochrana osobnosti – vymezení právními předpisy

Ochrana osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí i osobních údajů se týká pouze fyzických osob, tedy lidí. Netýká se tedy osob právnických: spolků, obchodních korporací, nadací, obcí apod. Na poskytování informací o těchto osobách nelze komentované ustanovení aplikovat (např. rozsudek NSS 6 A 83/2001-39, Sb. NSS 651/2005).

Informace týkající se ochrany osobnosti,⁶⁰ projevů osobní povahy⁶¹ či soukromí⁶² a osobní údaje smějí být povinnými subjekty poskytovány jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu, tedy zejm. se:

- zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
- GDPR⁶³ a zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.⁶⁴

⁶⁰ Za života je to především sama dotčená osoba (NS 30Cdo 5444/2015). Po smrti člověka pak tato práva uplatňuje osoba člověku blízká a také právnická osoba (pokud zásah do osobnosti souvisí s její činností v právnické osobě).

⁶¹ Projevy písemné, vizuální (kam patří i podoba člověka) i zvukové.

⁶² Občanský zákoník definici soukromí neobsahuje. Soudní judikaturou a výklady je vymezována dosti široce tak, že zahrnuje mimo osobní, intimní sféru člověka i hmotný a myšlenkový prostor jedince a dále také obchodní, pracovní a další aktivity určitého člověka.

⁶³ Nařízení EP a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27.4.2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

⁶⁴ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 94

S účinností od 1. 1. 2014 je právní úprava ochrany osobnosti obsažena v novém občanském zákoníku (č. 89/2012 Sb.), konkrétně v ustanoveních § 81 a násl. V souvislosti s úpravou Svlnf a jeho aplikací lze z této právní úpravy zmínit ustanovení § 84 ObčZ (*„Zachytit jakýmkoli způsobem podobu člověka tak, aby podle zobrazení bylo možné určit jeho totožnost, je možné jen s jeho svolením.“*), § 85 [*„(1) Rozšiřovat podobu člověka je možné jen s jeho svolením.(2) Svolí-li někdo k zobrazení své podoby za okolností, z nichž je zřejmé, že bude šířeno, platí, že svoluje i k jeho rozmnožování a rozšiřování obvyklým způsobem, jak je mohl vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat.“*]. Na uvedená ustanovení navazují ještě další paragrafy v občanském zákoníku týkající se právní ochrany osobnosti.

Již předchozí občanský zákoník (č. 40/1964 Sb.) upravoval právní ochranu osobnosti. Podle § 11 ObčZ 1964 platilo, že *„fyzická osoba má právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy.“* Podle § 12 odst. 1 ObčZ 1964 pak platilo, že *„písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejich projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením.“*⁶⁵

Ust. § 8a Svlnf sice striktně uvádí, že *„informace osobnosti, osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu,“* avšak o tyto informace lze žádat dle informačního zákona, povinný subjekt musí takovou žádost vyřizovat – a pokud nepřeváží nad právem na poskytnutí informace zájem na ochraně osobnosti, projevů osobních povahy, soukromí či osobních údaje – požadované informace poskytnout. V případě neposkytnutí vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti v souladu s § 15 Svlnf. Ustanovení § 8a nezakládá automatický zákaz zveřejňování osobních údajů na základě dobrovolného rozhodnutí povinného subjektu v souladu s § 5 odst. 7 Svlnf.⁶⁶

V předchozích odstavcích jsem věnovala zákonnému vymezení právní ochrany osobnosti a s tím související ochrany projevů osobní povahy, soukromí

⁶⁵ FUREK, 2016, op. cit., s. 389

⁶⁶ Citace z. „Povinný subjekt může informace podle odstavce 1 zveřejnit i dalšími způsoby a s výjimkami uvedenými v tomto zákoně může zveřejnit i další informace.“

i osobních údajů – vymezení „starým a novým občanským zákoníkem“. Konkrétněji se ke zpracování osobních údajů budu věnovat v kap. 5.2. Následující kapitola však konkrétně rozebere jednotlivá omezení práva na informace, resp. neposkytnutí informací povinným subjektem.

5.1 Omezení práva na informace, neposkytnutí informací

Obecným principem práva na informace, který vyplývá z čl. 17 odst. 5 LZPS a který je promítnut i do SvInf, je zpřístupňování v zásadě všech informací, které se vztahují k působnosti (činnosti) povinných subjektů, s tím, že jakékoli omezení tohoto přístupu, má-li být ústavně konformní, musí být stanoveno zákonem (formální podmínka) a zároveň musí být „nezbytné“ (materiální podmínka).⁶⁷

Formální podmínku pro omezení (vyloučení) přístupu k informacím realizoval zákonodárce vymezením tzv. zákonných důvodů pro neposkytnutí informace (z hmotněprávního hlediska) v § 7 až 11, případně v jiných zákonech, ve spojení s požadavkem, aby každé omezení přístupu k informacím bylo učiněno správním rozhodnutím (z procesního hlediska). Materiální podmínku pak zákonodárce vtělil právě do § 12 v podobě příkazu restriktivní interpretace i aplikace zákonných důvodů pro omezení přístupu k informacím.⁶⁸ Materiální podmínka je poté vázána na „nezbytnost“ použití daného omezení s tím, že zákonodárce počítá pro případnou realizaci omezení práva na poskytnutí informací s kumulativním, formálně materiálním, naplněním.⁶⁹ Podrobně k § 12 hovoří následující kapitola.

5.1.1 Podmínky omezení

Touto kapitolou navazuji na úvodní kapitolu o omezení práva na informace, kde byly vymezeny formální a materiální podmínky k omezení práva na informace. Zákonné důvody neposkytnutí informace jsou povinné subjekty povinny vykládat restriktivním způsobem, resp. ve prospěch práva na informace. Furek uvádí,

⁶⁷ FUREK, 2016, op. cit., s. 617

⁶⁸ FUREK, 2016, op. cit., s. 618

⁶⁹ JONÁKOVÁ, Tereza. Vybrané aspekty na omezení práva na informace I. Bezpečnostní teorie a praxe. [online]. 2020, č. 2. s. 29 [cit. 6.8.2022]. Dostupné z: <https://veda.polac.cz/wp-content/uploads/2020/09/Vybrane-aspekty-omezeni-prava-na-informace-I.pdf>

že „*existují-li dva či více v zásadě rovnocenné výklady jednoho ustanovení (omezujícího právo na informaci), je nutné volit ten, který toto právo co nejméně omezuje.*“ Při střetu práva na informace a jinými chráněnými zájmy se uplatní tzv. **princip proporcionality** neboli (test veřejného zájmu). Pomocí tohoto testu se poměří odůvodněnost veřejného zájmu na zveřejnění informace s důvody, které naopak informaci chrání před zveřejněním. Z nálezu ÚS 3/2 vychází tři kritéria posuzování přípustnosti takového zásahu. První z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná princip potřeby, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.⁷⁰ Rozhodující při úvaze, kterému právu dát přednost je celospolečenský (veřejný zájem). Pro ujasnění pojmu „celospolečenský zájem“ z praxe vychází např. žádost o informace, která směřuje ke kontrole činnosti veřejné správy, typicky ke kontrole nakládání s veřejnými prostředky.⁷¹ Pravidlo stanovené v § 12, včetně *testu veřejného zájmu*, se uplatní při jakémkoli poskytování informací, tedy nejen při vyřizování žádostí, ale i při poskytování informací jejich zveřejňováním (§ 4 odst. 1).⁷²

Z praktického rozboru tohoto ustavení vyplývá, že žadateli se poskytne informace, jejímuž zpřístupnění nebrání některý zákonný důvod. Z poskytnutí se vyloučí ty informace, které zákon zakazuje poskytnout, v praxi začerněním, vymazáním, zabělením apod. V tom případě musí současně rozhodnutím žádost v rozsahu vyloučených informací částečně odmítnout v souladu s § 15 SvInf.

Povinný subjekt dále zkoumá časové omezení neposkytnutí žádosti a jeho podmínky. Neexistují-li v době vyřizování žádosti o informace důvody pro jejich

⁷⁰ FUREK, 2016, op. cit., s. 620

⁷¹ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 169

⁷² FUREK, 2016, op. cit., s. 624

odepření, povinný subjekt je musí poskytnout bez ohledu na to, že takový důvod v minulosti existoval. Povinný subjekt tedy zkoumá, zda důvod pro odepření stále trvá. Nemůže tedy téhož žadatele odkázat na předchozí rozhodnutí o odepření informace.

5.1.2 Ochrana utajovaných informací

§ 7 Svlnf hovoří o utajovaných skutečnostech, přesto jsem kapitolu nazvala jejím přesnějším označením o „ochraně utajovaných informací“ a to v souladu se změnou terminologie v souvislosti s přijetím zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, který nahradil zákon č. 148/1998 Sb., platný v době přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon je i nadále v platnosti, přestože většina ustanovení byla zrušena).

O utajovanou informaci se podle výše uvedené zákona jedná, jsou-li současně naplněny tyto znaky:

- zaznamenání informace na jakémkoliv nosiči,
- její označení za utajovanou informaci v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací,
- její uvedení v seznamu utajovaných informací v obsaženém nařízení vlády č. 522/2005 Sb.,⁷³
- potenciální riziko, že by její vyobrazení nebo zneužití mohlo způsobit zájmu České republiky újmu, či bylo-li by to pro zájem České republiky nevýhodné.

Je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne (§ 7 Svlnf). Zajímavý je rozsudek NSS čj. A 2/2003-73, kdy utajení informací může být dle tohoto rozsudku důvodem pro odepření poskytnutí informace, nikoliv však za situace, kdy utajení podléhala příprava dokumentu, ale již ne dokument samotný. Správní orgán se nemůže zprostit své povinnosti poskytnout informace tvrzením, že požadovaný dokument, který je smlouvou, celý obsahuje informace poskytnuté druhou smluvní stranou. Této povinnosti se nezprostit ani doložkou obsaženou v požadované smlouvě, podle níž si strany

⁷³ Stupně – přísně tajné, tajné, důvěrné a vyhrazené

sjednaly zachovávání důvěrnosti co do obsahu a podmínek smlouvy. Správní orgán, který má obecnou povinnost poskytovat informace, nemůže jejich poskytnutí omezit nad rámec zákonných výjimek i svým vlastním úkonem.⁷⁴

Pro příklad bych uvedla některé druhy informací, které nelze poskytnout, na druhou stranu i příklad informace sice podléhající utajení, ale je možno je poskytnout. Např. dle rozsudku MS v Praze čj. 8 Ca 117/2003-23 nelze poskytnout informace z jednání o spolupráci v zahraničním obchodě v oblasti vojenského materiálu a jiných druhů citlivého zboží, dále i přehledy vydaných individuálních licencí a souhrnné statistické nebo jiné údaje o vývozech a dovozech vojenského materiálu. Dále podle rozsudku MS v Praze čj. 5 A 5/2015-25 je utajovanou informací kompletní zadávací dokumentace k nadlimitní veřejné zakázce „Dekódování šifrovaných datových komunikací“. A naopak v předcházejícím odstavci rozsudek NSS čj. A 2/2003-73, kdy utajení podléhá příprava dokumentu, ale již ne dokument samotný.⁷⁵

5.1.3 Ochrana obchodního tajemství

Dalším omezením, kdy povinný subjekt informaci neposkytne je ochrana obchodního tajemství. Definice obchodního tajemství je upravena v § 504 ObčZ. Před účinností nového občanského zákoníku byl tento pojem definován v obchodním zákoníku (z. 513/1991 Sb.). I v ustanovení ochrany obchodního tajemství je výjimka z jejího neposkytnutí, a to v případě, že za porušení obchodního tajemství se nepovažuje, pokud se údaje týkají příjemce veřejných prostředků. Podle § 504 ObčZ tvoří obchodní tajemství tyto skutečnosti:

- Konkurenčně významné – jedná se o všechny takové neběžné skutečnosti, u nichž se lze důvodně domnívat, že zakládají lepší postavení vlastníka obchodního závodu na trhu, konkrétně seznamy zákazníků, dodavatelů, podnikatelské plány a strategie atd.
- Určitelné – určitelností se rozumí požadavek objektivní vnímatelnosti.
- Ocenitelné – znak obchodního tajemství, který zavedl nový občanský zákoník. Rozumí se stanovení peněžní hodnoty (ceny).

⁷⁴ RIGEL, Filip. Svobodný přístup k informacím. Soudní rozhledy, 2018, č. 7-8, s. 221-225. [online]. [cit. 6.8.2022]. Dostupné z <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbpqx4s7g5ptqx3tl4zdemi&groupIndex=15&rowIndex=0>

⁷⁵ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 91

- V příslušných obchodních kruzích běžné nedostupné – nedostupnost nejen ke konkurentům, ale i k osobám, které by mohly konkurentům obchodní tajemství jednoduše sdělit či jinak poskytnout.
- Související se závodem – může se jednat o skutečnosti související s výrobou, obchodem, distribucí, marketingem, logistikou atd.
- Odpovídají způsobem utajované vlastníkem v jeho vlastním zájmu – utajení zahrnuje kroky faktické (např. technické opatření trezorů) a kroky právní (typicky smlouvy).

Má-li se tedy jednat o obchodní tajemství, musí být všech těchto šest znaků splněno současně (kumulativně).⁷⁶

Následně uvádím příklad, co judikatura nepovažuje za obchodní tajemství a povinný subjekt je povinný je na žádost poskytnout. Je nutno odlišit jednotlivé druhy tajemství, např. tajemství bankovní či jiné druhy mlčenlivosti. Právě obchodní tajemství může mít určitou vazbu k závazku mlčenlivosti sjednanou ve smlouvě povinného subjektu s třetí stranou. Tímto smluvním závazkem však nelze na rozdíl od obchodního tajemství omezit povinnost poskytovat informace dle informačního zákona. Obchodním tajemstvím není ani znalecký posudek vztahující se k působnosti povinného subjektu.⁷⁷

Naopak judikatura v konkrétních případech připustila možnou ochranu (z titulu obchodního tajemství) takových informací, jakými jsou kalkulace nákladů a výnosů, resp. ztrát z podnikatelské činnosti (srov. rozsudek KS v Brně čj. 29 A 52/2012-141).⁷⁸ Pokud se tedy bude jednat o informace, které částečně spadají pod obchodní tajemství, povinný subjekt s využitím § 12 poskytne kopii požadovaného dokumentu, v níž anonymizuje ty jeho části, které mají povahu obchodního tajemství, a současně vydá rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle § 15 odst. 1 z důvodu ochrany obchodního tajemství. V praxi povinných subjektů bývá v případě nutnosti anonymizovat natolik podstatnou část smlouvy, že by vydání kopie jejího zbytku de facto představovalo poskytnutí nesrozumitelné informace. MS v Praze však v rozsudku čj. 9 Af 25/2010-33 konstatoval, že „*Povinný subjekt se řídí toliko*

⁷⁶ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit., s. 122

⁷⁷ Rozsudek MS v Praze čj. 6 A 246/2013–59

⁷⁸ FUREK, 2016, op. cit., s. 465

*žádostí a povinností poskytnout ty informace, jejichž poskytování není zákonem omezeno, přičemž není jeho starostí, zda v důsledku neúplného textu, z důvodu zákonného vyloučení některých informací, bude žadateli upravený obsah dokumentu k užítku či nikoliv.*⁷⁹ Plně se s tím rozsudkem neztotožňuji, připomíná jedno rčení, povinný subjekt sice splní svoji povinnost, ale z logiky věci mu bude jasné, že takováto poskytnutá informace nemůže mít pro žadatele žádný význam, informaci, kterou obdržel, je nepoužitelná.

5.1.4 Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů

Ustanovení § 10 Svlnf výslovně zakazuje povinným subjektům poskytnout informace o majetkových poměrech osoby (není povinným subjektem), získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění, anebo sociálním zabezpečení. Toto omezení práva na informace je vázáno na předpoklady, které musí být splněny kumulativně:

- jde o informace o majetkových poměrech fyzické či právnické osoby,
- dotčená osoba není povinným subjektem,
- informace povinný subjekt získal v souvislosti s výkonem své agendy na základě výše uvedených zákonů.⁸⁰

K pojmu „majetkové poměry“ se judikatura vyjádřila a došla k závěru, že majetkové poměry fyzických a právnických osob tvoří zejména jejich příjmy, které mohou být peněžité, ale i naturální, vlastnictví bytů, nebytových prostor a jiných nemovitých věcí, peněžních prostředků, pohledávek, majetkových práv apod. Za majetkové poměry fyzických a právnických osob lze přitom považovat nejen aktiva, nýbrž i jejich pasiva, přičemž je nerozhodné, zda jsou tyto závazky vůči soukromoprávním subjektům či vůči státu - rozsudek NSS čj. 5 As 53/2007-85.⁸¹

Všechny informace, získané státními orgány na základě zákonů výše uvedených, jsou od dotčených osob vymoženy pro zajištění výběru daní či přiznání sociálních a zdravotních nároků, a nesouvisejí přímo s veřejným zájmem. Představují čistě soukromé poměry fyzických osob. Proto ani nemůže

⁷⁹ FUREK, 2016, op. cit., s. 466

⁸⁰ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit. 129

⁸¹ FUREK, 2016, op. cit., s. 485

existovat veřejný nárok na přístup k těmto informacím, byť jsou uchovávány orgány veřejné moci.⁸²

5.1.5 Další omezení práva na informace

§ 11 Svlňf poměrně rozsáhle stanoví další omezení práv na informace. Odst. 1 § 11 jako jediné ustanovení celého zákona upravuje možnost omezení poskytování informací. Povinný subjekt tedy není povinen žádost o poskytnutí odmítnout. Neposkytnutí informací je na jeho správním uvážení. Aby bylo správní uvážení povinného subjektu přezkoumatelné, musí všechny své úvahy, kterými se při rozhodování řídil, uvést do odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Pokud tyto úvahy v odůvodnění chybí, rozhodnutí správního orgánu způsobuje nezákonnost a nepřezkoumatelnost. Zatímco tedy v tomto případě může, ale nemusí žádost odmítnout, v ostatních případech musí.

V následujícím odstavci zmíním některé informace z tohoto ustanovení, které umožňují povinnému subjektu správní uvážení, tedy zda informace zpřístupní či nikoliv.

Informace vztahující se k vnitřním pokynům a personálním předpisům – Vnitřním pokynem je řešena určitá konkrétní situace s určitým konkrétním pracovníkem. Rozsudek MS v Praze čj. 10 A 251/2011-38 upravuje postupy k vnitřním pokynům, o které se bude jednat tehdy, pokud se projeví výhradně uvnitř úřadu, nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad. Personální předpisy jsou akty obecnými, vztahující se na všechny pracovníky, nebo alespoň na většinu. Omezení práva na informace podle § 11 odst. 1 písm. a) je možné aplikovat jen k té části vnitřního pokynu či personálního pokynu, která se vztahuje výlučně k těmto vnitřním pokynům a personálním předpisům.⁸³ Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu.⁸⁴ Z praxe je pak povinný subjekt oprávněn neposkytnout takovéto

⁸² KUŽÍLEK, 2002, op. cit. s. 65

⁸³ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit. 136

⁸⁴ KORBEL, František a kol. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7598-548-4. s.223

informace, jak jsem uvedla, např. obsažené ve spisovém řádu, skartačním řádu apod. Naopak povinen poskytnout je nutno organizační řád, ze kterého je zřejmé postavení zaměstnance. K tomuto se vztahuje rovněž poskytování informací o platech ve veřejné správě, blíže se k tomuto tématu věnuji v kapitole č. 6.

Nové informace vzniklé při přípravě rozhodnutí – Zákon předpokládá, že nová informace v době podání žádosti existuje. Pokud by taková informace neexistovala, pak by žádost směřovala buď k vydání neexistující informace, nebo k vytvoření nové informace podle § 2 odst. 4. O „novou informaci“ se proto bude jednat jen tehdy, jestliže tato nová informace byla „vytvořena“ (bez ohledu na to, zda ji povinný subjekt bude dále zpracovávat, např. aby z ní vytvořil další informaci). Nová informace musí být pořízena, tj. vytvořena nebo získána povinným subjektem při přípravě, resp. v souvislosti s přípravou jeho rozhodnutí (které dosud nebylo učiněno). Výraz „při přípravě“ znamená, že již při vytváření nebo získání informace povinný subjekt počítal s jejím využitím pro své další rozhodování (v této souvislosti se často hovoří o *podkladových informacích*).⁸⁵ Z praxe novou informací, která vznikla při přípravě rozhodnutí, může být podklad k vydání správního rozhodnutí, závazného stanoviska či vyjádření ve smyslu správního řádu.

Informace poskytnuté NATO nebo EU, které jsou v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti nebo ochrany práv třetích osob chráněné zvláštním zájmem – Povinný subjekt musí vždy podrobně odůvodnit nutnost ochrany konkrétní požadované informace. Nestačí odkaz na komentované ustanovení.

Další důvody omezení práva, která již naplňují stav, kdy je povinný subjekt neposkytne, jsou pro příklad: (uvádím pouze vybrané)

Porušení práv třetích osob k předmětu autorského práva – ochrana těchto práv je upravena v zák. č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů. Ochrana práv k výsledkům tvůrčí duševní činnosti je rovněž zaručeno v LZPS čl. 34. Povinné subjekty vždy musí řádně posoudit, zda se může vždy v daném konkrétním případě jednat v objektivním zákonném smyslu o jedinečná tvůrčí díla autora a v případě,

⁸⁵ FUREK, 2016, op. cit., s. 506

že tak nazná, tak jej podrobit ochraně.⁸⁶ K tomuto dále uvádím souvislost s odst. 5 § 11 vztahujícímu se k taxativnímu vymezení subjektů, kteří neposkytnou informaci, která je předmětem ochrany autorského práva. Jedná se např. o provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání, škol a školských zařízení, Akademie věd ČR, kulturních institucí hospodařících s veřejnými prostředky – divadla, orchestry, umělecké soubory atd.

Ochrana informací o probíhajícím trestním řízení – Ustanovení týkající se poskytování informací o probíhajícím trestním řízení ukládá povinný subjektům neposkytnout informace žadateli o probíhajícím trestním řízení, pokud by jejich poskytnutí ohrozilo nebo zmařilo účel trestního řízení, zejm. zajištění práva na spravedlivý proces. Informacemi o probíhajícím trestním řízení jsou informace opatřené samotnými orgány činnými v trestním řízení nebo ke kterým tyto orgány získaly přístup v souvislosti s trestním řízením jiným způsobem, souvisejí-li s trestním řízením a mají-li k němu vztah.⁸⁷

Na to navazující *informace o rozhodování činnosti soudů* – kdy se neposkytují informace související s rozhodováním soudů, ani jejich postupem a úkony směřujícími ke zjištění skutkového stavu věci a úkony účastníků učiněnými vůči soudu a ostatním účastníkům řízení.

Ustanovení § 11 vymezuje mnohem více omezení práva na informace. Výše jsem uvedla podle mého názoru nejzajímavější, se kterými se můžeme v běžném životě nebo z různých médií setkat. Každý z nás si určitě položil otázku: Jak se ti novináři v kauze XY dostali k takovým informacím? Žádali podle zákona o svobodném přístupu k informacím??? A každého z nás napadne, že pokud by měli podstoupit proces dle informačního zákona, bude už kauza XY nezajímavá. Zákony se přeci mají dodržovat...

5.2 Exkurz do zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

Nejprve je nutno uvést, že zákon č. 110/2019 Sb. o zpracování osobních údajů nahradil zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Zákon č. 110/2019 Sb. je především adaptačním zákonem k GDPR, ale rovněž

⁸⁶ JONÁKOVÁ, Tereza. Vybrané aspekty na omezení práva na informace II. Bezpečnostní teorie a praxe. 2020, č. 3. s. 15. [online]. [cit. 8.8.2022]. Dostupné z: <https://veda.polac.cz/wp-content/uploads/2020/11/Vybrane-aspekty-omezeni-prava-na-informace-II.pdf>

⁸⁷ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit. 154

implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování odhalování či stíhání trestních činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (ochrana osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce a o trestních věcech). Zákon dále vymezuje postavení a kompetence dozorového orgánu, Úřadu pro ochranu osobních údajů.⁸⁸

Zákon je rozdělen do dvou částí, přičemž první část upravuje Zpracování osobních údajů v § 1 až 65 a to v hlavách I. až VI., v části druhé je vymezen § 66 až 68 týkající se Přejídných, zrušovacích a závěrečných ustanovení. Jednotlivé názvy hlav:

Hlava I – základní ustanovení

Hlava II – zpracování osobních údajů podle přímo použitelného předpisu Evropské unie

Hlava III – Ochrana osobních údajů při jejich zpracování za účelem předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů, výkonu trestů a ochranných opatření, zajišťování bezpečnosti České republiky nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti

Hlava IV – Ochrana osobních údajů při zajišťování obranných a bezpečnostních zájmů České republiky

Hlava V – Úřad

Hlava VI – Přestupky

Při bližším seznámení s tímto zákonem bych se ráda právě věnovala ustanovením Hlavy VI přestupkům, a to především z profesního důvodu, neboť přestupky ve svém profesním životě projednávám a také jako uvedení výše peněžních sankcí pro představu, které Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) udělil v roce 2020.

Nejprve zmíním přestupky fyzických právnických a podnikajících fyzických osob, kterým za porušení zákazu zveřejnění osobních údajů může být uložena

⁸⁸ VLACHOVÁ, Barbora, MAISNER, Martin. Zákon o zpracování osobních údajů. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-760-6. s. VII.(předmluva)

peněžitá pokuta až o výše 1 mil. Kč. V případě, že tento přestupek spáchá tiskem, filmem, rozhlasem apod., sankce až do výše 5 mil. Kč. Tyto přestupky projednává Úřad a to dle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon č. 250/2016 Sb.) a správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Úřad tyto pokuty zároveň vybírá a vymáhá. Dalšími, kdo se mohou dopustit přestupku na úseku ochrany osobních údajů, jsou jejich správci a zpracovatelé. Možná porušení pravidel pro zpracování osobních údajů ze strany správců a zpracovatelů vymezuje především GDPR. Vzhledem k přímé účinnosti nařízení GDPR není nutné tuto úpravu v české právní úpravě duplikovat. Ustanovení § 62 tedy vyjmenovává jednotlivé možné přestupky s cílem zdůraznit, že Úřad bude při vyšetřování postupovat podle zákona o odpovědnosti za přestupky.⁸⁹ Pravidla pro ukládání sankci stanoví čl. 83 a 84 GDPR. Nejprísněji sankcionovaná porušení základních pravidel pro zpracování osobních údajů, za které lze uložit pokutu až do výše 20 mil. EUR nebo až do výše 4 % celkového celosvětového obrátu za předchozí finanční rok jsou např. za porušení základních pravidel, zákonnosti zpracování, podmínek udělení souhlasu apod. Nižší hranice pokut za porušení povinností správce a zpracovatele jsou stanoveny za přestupky při nedodržení podmínek pro udělení souhlasu dítěte v souvislosti se službami informační společnosti atd. Tyto přestupky lze sankcionovat do výše 10 mil EUR nebo až do výše 2 % celkového celosvětového obrátu za předchozí finanční rok.

Úřad v roce 2020 z dostupných informací na webových stránkách projednal pokuty v řádech jednotek až desítkách podle jednotlivých přestupků. Nejvíce sankcionovány byly přestupky, jejichž se dopustili správci a zpracovatelé podle ust. § 62 odst. 1 písm. a) ZOOÚ, kde byla celkem udělena sankce ve 3 případech v celkové výši 35 000 Kč, a bylo uděleno jedno napomenutí; podle ust. § 62 odst. 1 písm. b) ZOOÚ byla udělena sankce v 10 případech v celkové výši 765 000 Kč a bylo uděleno jedno napomenutí; podle ust. § 62 odst. 1 písm. c) ZOOÚ byla celkem udělena sankce v 10 případech v celkové výši 630 000 Kč. Co se týká přestupků FO, PFO a PO dle ust. § 61 odst. 1 ZOOÚ jednalo se o jeden pravomocný příkaz ve výši pokuty 3 000 Kč.⁹⁰

⁸⁹ VLACHOVÁ 2019, op. cit., 1

⁹⁰ Přehled přestupků za rok 2020 podle zákona č. 110/2019 Sb. online]. [cit. 11.8.2022]. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/prehled-prestupku/ds-5466/archiv=0&p1=2567>

5.2.1 Osobní údaje

Nejprve je nutno vysvětlit pojem „osobní údaj“. Osobním údajem je podle čl. 4 odst. 1 GDPR jakákoliv informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě, takže např. jméno, identifikační číslo, lokační údaje, ale prvky fyzické fyziologické, genetické apod. Do přímé identifikace subjektů řadíme konkretizaci osoby – jméno, příjmení, adresy. Do nepřímé pak jakákoliv jiná kombinace osobních údajů, např. datum narození, rodné číslo, vzhled osoby, výška, barva vlasů apod. Zajímavé je zmínit i rozsudek NSS čj. 9 AS 34/2008-68, kde se osobním údajem považuje i číslo mobilního telefonu určité osoby, neboť prostřednictvím tohoto čísla je možný daný subjekt v určitém časovém úseku kontaktovat. A naopak osobním údajem není kombinace jména a příjmení fyzické osoby s číslem občanského průkazu, a to z důvodu neexistence dostupného registru čísel občanských průkazů, v němž by bylo možno identitu osoby zjistit podle čísla průkazu.⁹¹

Základní zásady pro poskytování osobních údajů stanoví čl. 5 GDPR – zásada zákonnosti, minimalizace, časového a účelového omezení, aj. Dodržování těchto zásad jsou správci povinni doložit. Dále je nutné zabezpečit údaje před náhodným zničením, poškozením, ztrátou a rovněž musí být stanoven účel zpracování osobních údajů. Jedním z úkolů je i plnění informační povinnosti. Poskytovat osobní údaje podle informačního zákona lze jen na základě jednoho z právních titulů stanovených v čl. 6 GDPR. Těmito tituly jsou:

- a) subjekt údajů udělil souhlas se zpracováním svých osobních údajů pro jeden či více konkrétních účelů;
- b) zpracování je nezbytné pro splnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro provedení opatření přijatých před uzavřením smlouvy na žádost tohoto subjektu údajů;
- c) zpracování je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje;
- d) zpracování je nezbytné pro ochranu životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby;

⁹¹ Rozsudek NSS čj. 1 As 98/2008-148

e) zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce;

f) zpracování je nezbytné pro účely oprávněných zájmů příslušného správce či třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů, zejména pokud je subjektem údajů dítě.⁹²

Ochrana osobních údajů musí být prioritou při jejich poskytování. Pokud dojde k neoprávněnému poskytnutí či zveřejnění osobních údajů, mělo by být sankcionováno. Zde je opět nutno rozdělit, zda se bude jednat o vážný zásah do osobních práv, jejichž neoprávněné zveřejnění způsobí újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, pak zde můžou nastoupit sankce dle trestního zákoníku – peněžní sankce, odnětí svobody nebo se bude jednat méně závažné přestupky, které jsou sankcionovány podle zákona o zpracování osobních údajů.⁹³

Následující odstavec se vztahuje k osobním údajům příjemce veřejných prostředků a přímá souvislost ochrany osobních údajů fyzických osob a subjektů, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky. Zde se právě uplatní výjimka ze zásady ochrany osobních údajů.

§ 8b Svlnf v prvním odstavci uvádí: „*Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje⁹⁴ o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*“⁹⁵ Toto ustanovení představuje výslovnou výjimku ze zásady ochrany osobních údajů, která se jinak při poskytování informací povinnými subjekty obvykle uplatní. Tato výjimka se uplatní v případě tzv. základních osobních údajů o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky – tyto údaje je povinný subjekt povinen zpřístupnit. Jinými slovy platí, že určité informace, které by jinak požívaly ochrany dle zákona o ochraně osobních údajů, bude povinný subjekt povinen poskytnout, vztahují-li se k osobě, které poskytl veřejné prostředky.⁹⁶

⁹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (nařízení o ochraně osobních údajů). [online]. [cit. 9.8.2022]. Dostupné z: <https://gdprinfo.eu/cs/cs-article-6>

⁹³ Blíže bylo věnováno sankcím za přestupky v kap. č. 5.2

⁹⁴ Základními osobními údaji jsou: jméno a příjmení příjemce veřejných prostředků, rok jeho narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt a výše, účel a podmínky poskytnutí veřejných prostředků.

⁹⁵ Veřejné prostředky informační zákon nedefinuje. Vychází se z definice obsažené v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

⁹⁶ FUREK, 2016, op. cit., s. 428

Novelou č. 241/2022 Sb. zákona č. 106/1999 Sb., byl vložen nový § 8c týkající se informování o příjmech fyzických osob. Zde přímo vymezuje, že povinný subjekt poskytne informaci o výši příjmu osoby, které poskytl nebo poskytuje veřejné prostředky mající povahu příjmu ze závislé činnosti nebo funkčních požitků podle zákona o daních z příjmu. Jedná se např. o veřejné funkcionáře, poradce prezidenta republiky, člena vlády, náměstka člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu a další. Dále povinný subjekt poskytne informaci o výši příjmu osoby žadateli, který prokáže veřejný zájem na poskytnutí informace o výši příjmu a tento veřejný zájem v jednotlivém případě převažuje nad zájmem na ochraně této informace. Až dosud bylo poskytování takových informací řešeno pouze judikaturou (správních soudů i soudu Ústavního). Avšak podmínky, které judikatura pro poskytování takových informací vymezila, jsou pro aplikaci ze strany většiny povinných subjektů natolik komplikované, že správné (u správních soudů obhajitelné) vyřízení žádosti o informace o platech (odměnách) je spíše výjimkou než pravidlem.⁹⁷ Proto byl do zákona vložen výše uvedený paragraf za účelem nastavení jasných a srozumitelných pravidel pro žadatele i povinné subjekty. Účinnost tohoto § 8c Svlnf je od 1.1.2023. V níže uvedené kap. 6.2 právě nastíním konkrétní složitosti případů týkajících se žádostí o poskytnutí platů představitelů statutárního města Zlín a zaměstnanců Kanceláře prezidenta republiky před touto novelou. Až opět praxe ukáže, zda tato novela přinese pro obě strany kýžený výsledek.

6 Problematika zveřejňování platů ve veřejné správě

Téma této kapitoly je palčivým tématem v posledních letech, kdy žadatelé chtějí být informování o odměňování a platech pracovníků ve státní správě, neboť jsou „odměňováni za státní peníze“.

Krátce bych se vrátila na počátek a zmínila zde názorový rozpor Kolmana s Furkem a Rothanzlem, kdy každý z těchto odborníků měl na věc, v té době aktuální (rok 2011–2012), svůj názor (dále se již budu v další kapitole věnovat aktuálnímu stavu této problematiky). Rozhodnutí NSS čj. 5 AS 57/2010-79 ze dne 27.5.2011 byl zlomovým, citace právní věty: „*Zaměstnanec, jemuž je odměna*

⁹⁷ Sněmovní tisk 222/0.Novela z. o svobodném přístupu k informacím – EU. Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021, návrh zákona + důvodová zpráva

za práci (plat) vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků podle § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Informace o konkrétní odměně takového konkrétního zaměstnance, a to včetně její výše, je proto povinný subjekt **povinen poskytnout** v rozsahu vymezeném § 8b odst. 3 citovaného zákona.⁹⁸ Tímto výrokem se „otevřela“ cesta jak požadované informace o platech a odměnách konkrétních pracovníků veřejné správy získat. Furek s Rothanzlem konstatují, že při poskytnutí informace týkající se konkrétní fyzické osoby, jejíž zveřejnění by mohlo vést prima facie k podstatnému zásahu do některého ústavního práva (zde např. právo na ochranu majetku a soukromí), je možné s odkazem na převahu tohoto ústavního práva nad právem na informace od postupu podle § 5 odst. 3 Svlnf upustit nebo zveřejnit doprovodnou informaci, která by v obecné rovině popsala poskytnuté informace. Kolman s tímto naopak nesouhlasí a uvádí, že „v pozitivněprávní úpravě nenalezneme pro toto polovičaté řešení žádnou oporu, o to více nenaplnění ustanovení § 5 odst. 3 Svlnf (zveřejnění umožňující dálkový přístup), informaci buď poskytnout všem, nebo nikomu, rozhodně ne jen někomu“.⁹⁹ Tento názorový rozpor byl v dalších letech řešen na půdě Nejvyššího správního soudu v kauzách týkající se práva na informace o platech představitelů Magistrátu města Zlín, o které se zmíním v kapitole č. 6.3 a přinesl další vývojový posun.

6.1 Máme právo znát plat úředníka?

Na otázku názvu kapitoly se pokusím odpovědět v závěru této kapitoly, kdy na základě tzv. platového nálezu objasním, kdy tuto informaci je povinný subjekt informaci poskytnout. Ve zmiňovaném rozsudku ve výše uvedené kapitole, ale i v rozsudku NSS čj. 8 As 55/2012-62 senát jasně uvedl, že „*Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím poskytují.*“ S tímto však nesouhlasil Ústavní soud a jeho stanovisko se stalo stěžejní součástí takzvaného Platového nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16. V tomto uvádí, že „*právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8*

⁹⁸ Rozsudek NSS čj. 5 As 57/2010-79

⁹⁹ KOLMAN, Petr. Úvahy o veřejném právu. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-014-7. s. 75

*Úmluvy, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu.*¹⁰⁰ V obecné rovině by se dalo shrnout, že se Ústavní soud oproti dřívější judikatorní linii přiklonil k právu na soukromí. Nález stanovil čtyři podmínky (bod č. 125 nálezu), za jejichž kumulativního splnění mají být informace o platu poskytnuty. Tyto podmínky jsou:

- účelem vyžádání informace je přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu;
- informace samotná se týká veřejného zájmu;
- žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“;
- informace existuje a je dostupná.

Nejsou-li kumulativně všechny uvedené podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinností státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny.¹⁰¹ S ohledem na to, že Ústavní soud nevymezil funkce či pracovní pozice, u nich by se informace o výši platu měla automaticky zpřístupnit, bude nutné provádět tzv. platový test u všech typů funkcí a pozic. K tomuto bylo vydáno Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra Metodické doporučení k poskytování informací o platech a odměnách podle zák. o svobodném přístupu k informacím pod čj. MV-138779-7/ODK-2017.¹⁰²

Níže konkretizují jednotlivé podmínky tzv. platového testu.

První podmínka říká, že je možné žadateli poskytnout informace, které by mohly přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu, tj. informace o platu konkrétní osoby je nezbytnou podmínkou veřejné diskuse ohledně záležitostí ve veřejném zájmu. Jinak řečeno, bez této informace by nebylo možné diskusi účelně vést. Pro naplnění potřebnosti dané informace pro diskusi veřejného zájmu musí

¹⁰⁰ Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 1378/16, tzv. Platový nález

¹⁰¹ SCHOLZOVÁ, Ivana. Máme právo znát platy lidí placených z veřejných zdrojů? Střet práva na informace a na soukromí. Právo21, z.s. ISSN 2570-8813. [online]. [cit. 5.10.2022]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/mame-pravo-znat-platy-lidi-placenyh-z-verejnych-zdroju-stret-prava-na-informace-a-na-soukromi>

¹⁰² Metodické doporučení k poskytování informací o platech a odměnách podle zák. o svobodném přístupu k informacím Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV čj. MV-138779-7/ODK-2017. [online]. [cit. 5.10.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-dopadum-platoveho-nalezu-ustavniho-soudu-pdf.aspx>

existovat nějaké podložené konkrétní tvrzení či podezření, že je něco špatně. Pro poskytnutí informací nestačí pouhé podezření.¹⁰³

Druhá podmínka úzce souvisí s první podmínkou a musí se týkat veřejného zájmu. Musí se v konkrétním případě identifikovat, jaký veřejný zájem získáním, příp. dalším zpřístupněním, informace sleduje a jak konkrétní informace o platu či odměně daného zaměstnance přispěje k uvedenému cíli. Žádost žadatele musí sledovat konkrétní cíl, a to z důvodu naplnění podmínky naléhavosti zveřejnění (např. potvrzení či vyvrácení pochybnosti o hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky, domnělá korupce atp.). V opačném výkladu by tato podmínka postrádala smysl, neboť odměňování veřejných zaměstnanců představuje nakládání s veřejnými prostředky a jako takové je vždy terčem veřejného zájmu. Absence takového konkrétního cíle by mohla znamenat, že je žádost podána z pouhé osobní zvědavosti žadatele o informaci.¹⁰⁴ Což konstatuji, že se v mnoha případech děje. Dále mohu konstatovat, že v každém případě bude poskytnutí informace o platech, či odměnách a jiných finančních příjmech znamenat zásah do soukromí dotčených osob a poskytnutí takové informace může dotčené osobě způsobit problémy nejenom pracovní, ale i osobní a zhoršit jeho pracovní i životní podmínky.

Třetí podmínka role „společenského hlídacího psa“ budou zejména plnit novináři a nevládní organizace zabývající se veřejnou kontrolou veřejné správy. Platový nálezh věnoval této podmínce body 89 až 92, z nichž lze vybrat následující: Soud (ESLP) již dříve přiznal zvláštní váhu roli žadatele jako novináře, společenskému kontrolnímu orgánu nebo nevládní organizaci, jejichž činnost je zaměřena na otázky veřejného zájmu. Dále také uvedl, že zřizování různých platforem není omezeno na oblast tisku, a že k veřejné diskusi může docházet v nevládních organizacích, jejichž aktivity jsou zásadním prvkem informované veřejné diskuse. Také soud připomněl, že důležité je posouzení otázky, zda žadatel o informace tak činí s cílem informovat jako „veřejný hlídací pes“.

¹⁰³ LUGMAJEROVÁ, Tereza. Kdy lze odmítnout žádost o poskytnutí informace o platech či odměnách zaměstnanců. [online]. [cit. 5.10.2022]. <https://www.epravo.cz/top/clanky/kdy-lze-odmitnout-zadost-o-poskytnuti-informaci-o-platech-ci-odmenach-zamestnancu-113537.html>

¹⁰⁴ JONÁKOVÁ, Tereza. Vybrané aspekty na omezení práva na informace I. Bezpečnostní teorie a praxe. [online]. 2020, č. 2. s. 40 [cit. 5.10.2022]. Dostupné z: <https://veda.polac.cz/wp-content/uploads/2020/09/Vybrane-aspekty-omezeni-prava-na-informace-I.pdf>

To znamená, že tato role může být vykonávána výlučně jen tiskem a nevládními organizacemi.¹⁰⁵

Podmínka čtvrtá – informace existuje a je dostupná, by nemělo v tomto čtyřbodovém testu nijak činit problém ji aplikovat.

Závěrem této kapitoly mohu dle svého názoru konstatovat, toto právo na poskytnutí informace o platech nám náleží, za uvedených podmínek, domnívám se však, že jsou pro „běžného“ občana obtížně splnitelné. Na druhou stranu nemůže tak snadno dojít k zneužití těchto získaných informací k poškození práv určité osoby.

6.2 Vybrané konkrétní případy rozsudků o informacích o platech ve VS

Jak již bylo výše uvedeno zlomovým se stal tzv. Platový nález Ústavního soudu zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17.10.2017. Tento nález byl vydán na základě společné ústavní stížnosti stěžovatelů (celkem 23 osob), kteří byli v té době vysoce postavenými úředníky statutárního města Zlín. Žadatelem o podání informace byl spolek Právo ve veřejném zájmu, z.s., jenž se s totožnou žádostí obrátil na 227 obcí a tím dále nespécifikovaný počet dalších subjektů. V konečném důsledku se jednalo o tisíce zaměstnanců, o nichž spolek požadoval platové informace.¹⁰⁶ Tímto ústavním nálezem městu Zlín zakázal, aby v porušování práv pokračoval a konstatoval, že Statutární město Zlín porušilo právo stěžovatelů na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů a právo na respektování soukromého života; tato základní práva jsou zaručena článkem 10 odst. 2, odst. 3 Listiny základních práv a svobod a článkem 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

V tomto platovém nálezu se nachází jednak skutková okolnost sporu – tedy konkrétní žádost spolku, dále argumentace stěžovatelů, rovněž vyjádření Statutárního města Zlín, který se plně s ústavní stížností ztotožňuje, neboť byl sám

¹⁰⁵ Metodické doporučení k poskytování informací o platech a odměnách podle zák. o svobodném přístupu k informacím Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV čj. MV-138779-7/ODK-2017. [online]. [cit. 5.10.2022]. s. 19. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporučení-k-dopadum-platoveho-nalezu-ustavniho-soudu-pdf.aspx>

¹⁰⁶ Ústavní soud se zastal zlínských úředníků. Nesouhlasili se zveřejněním platů a odměn. [online]. [cit. 8.10.2022]. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ustavni-soud-se-zastal-zlinskych-uredniku-nesouhlasili-se-zverejnenim-platu-a_1711011437_hm

„donucen“ informace o platech zaměstnanců poskytnout, a to prostřednictvím nadřízeného orgánu (krajského úřadu), ten svého nadřízeného orgánu (Ministerstva vnitra), a měl reflektovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 čj. 8 As 55/2012–62 (zde se jednalo o žádost o poskytnutí informace o platu ředitele základní a mateřské školy Lhota u Vsetína, za první pololetí roku 2011, kdy žadateli nebylo vyhověno, a po vyčerpání opravných prostředků se obrátil s kasační stížností na NSS). V platovém nálezu se dále nachází vyjádření dalších zúčastněných osob např. Ministerstva vnitra, Úřadu na ochranu osobních údajů, Parlamentního institutu a prof. Gerlocha. V této kauze je třeba uvést, že město poskytlo informace nejprve v anonymizované podobě, po opakovaných žádostech doplnilo i jména a funkce, a to i přes výslovný nesouhlas zaměstnanců. Spolek žádal o zveřejnění informací na internetu, čemu však bránilo předběžné opatření vydané ústavními soudci. Tento nálezu se stal stěžejním pro další kauzy v obdobném předmětu žádosti.

Další obdobnou kauzou byla žádost o informace o platech a odměnách na pozicích vedoucích Kanceláře prezidenta republiky a jeho zástupce, ředitelů jednotlivých sekcí, tiskového mluvčího prezidenta a dalších zaměstnanců Kanceláře prezidenta republiky. Tato žádost byla zamítnuta z důvodu nesplnění požadavků tak, jak je vymezil Ústavní soud v platovém nálezu. Žadatelka posléze podala žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji nevyhověl a ve svém rozsudku ze dne 7.3.2019, čj. 11 A 125/2018-70 zcela upřednostnil právo na soukromí. S tím ovšem NSS nesouhlasil zjednodušeně řečeno proto, že by restriktivní výklad městského soudu vedl k nemožnosti žadatelů tyto informace zjistit. Ve svém kasačním rozsudku ze dne 27.5.2020, čj. 2 As 88/2019-29 tak NSS v podrobnostech vyložil čtyři obecné podmínky stanovené Ústavním soudem v Platovém nálezu.¹⁰⁷ Došlo tak k „dopovězení“ Platového nálezu Nejvyšším správním soudem.

Aktuálním je v současné době rozsudek NSS čj. 10 As 542/2021-99, kdy žadatel žádal o informace o platech zaměstnanců (červenec 2018)

¹⁰⁷ SCHOLZOVÁ, Ivana. Máme právo zná platy lidí placených z veřejných zdrojů? Střet práva na informace a na soukromí. Právo21, z.s. ISSN 2570-8813. [online]. [cit. 5.10.2022]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/mame-pravo-znat-platy-lidi-placenyh-z-verejnych-zdroju-stret-prava-na-informace-a-na-soukromi>

statutárního města Zlín v letech 2007–2017 na pozicích tajemníka, resp. tajemnice a ředitele městské policie. NSS rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Zde bych zejména vyzdvihla jedno z odůvodnění soudu, že „Osoby na vrcholných pozicích ve veřejné správě musí počítat se zvýšeným zájmem veřejnosti, což se projeví i v možnosti žadatelů získat informace o jejich platech (§ 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Obecně však platí, že s plynutím času, zejména pokud takové osoby již ve vrcholné pozici nejsou, klesá legitimní zájem o informace o jejich platech a minulosti.“ Krajský soud tedy v dalším řízení zváží, zda důvody žalobce jsou natolik pádné, že vyžadují poskytnout informace o platech určitých zaměstnanců za dlouhých deset let nazpět.

Závěrem bych k této kapitole uvedla, že je nepochybné, že informace o zveřejňování platů úředníků budou vždy zájmem veřejnosti, že nelze paušalizovat jednotlivé žádosti a u všech rozhodnout stejně, ale v mezích, jak umožňuje zákon.

7 Stížnosti na postup při poskytování žádostí o informace

Stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace je druhým z opravných prostředků (prvním je odvolání proti rozhodnutí), kterým se může žadatel bránit v případě, že je nespokojen s (ne)vyřízením své žádosti.

Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace byla do zákona zavedena novelou č. 61/2006 Sb. Do té doby obsahoval zákon institut fikce negativního rozhodnutí, který dodnes existuje v zákonu č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Stížnost podle ust. § 16a Svlmf je opravným prostředkem nespokojeného žadatele vždy, když tímto opravným prostředkem není odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Stížnost je tedy prostředkem procesní obrany žadatele v případech, kdy rozhodnutí o odmítnutí nebylo vydáno ve formální, ani materiální podobě.¹⁰⁸ Stížnost na vyřizování žádosti tedy především slouží dále jako nástroj ochrany před úplnou nečinností povinného subjektu, tj. v situacích, v nichž povinný subjekt na podanou žádost o poskytnutí informace ve stanovené lhůtě vůbec nereaguje [§ 16a odst. 1 písm. b)].¹⁰⁹ Jedná

¹⁰⁸ JELÍNKOVÁ, 2019, op. cit. 228

¹⁰⁹ FUREK, 2016, op. cit., s. 902

se tedy o případy nečinnosti povinného subjektu, např. proto, že se nepovažuje za povinný subjekt podle informačního zákona či pro nedoplnění údajů o žadateli. Další důvody podání stížnosti žadatelem jsou uvedeny v § 16 a odst. 1 Svlnf.

Zákon umožňuje podat stížnost písemně nebo ústně. Je-li podána ústně a nelze ji hned vyřídit, sepíše o ní povinný subjekt písemný záznam. Vyřízením ústně podané stížnosti je nutné rozumět uspokojení žadatele povinným subjektem podle § 16a odst. 5, tedy poskytnutí informací nebo konečné licenční nabídky nebo vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, a to na místě, tedy za přítomnosti žadatele, eventuálně např. telefonicky, je-li ústní stížnost takto podána a lze-li ji takto vyřídit (v podstatě jen sdělit požadovanou informaci). Za sepsání žádosti nemůže povinný subjekt požadovat úhradu ani správní poplatek.¹¹⁰ Zákon nestanoví obsahové náležitosti. Tyto náležitosti nelze dovozovat ani z § 37 SŘ. Je však v zájmu žadatele, aby své námitky proti povinnému subjektu, co nejlépe specifikoval a svá tvrzení doložil, resp. navrhl důkazy. Stížnost se podává u povinného subjektu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy nastal okamžik rozhodný pro její počátek. Nejčastějším *pochybením přitom bývá podání stížnosti přímo u nadřízeného orgánu*. Protože povinný subjekt má podle § 16a odst. 5 určité procesní povinnosti (a oprávnění stížnost vyřídit v autoremeduře), je třeba, aby nadřízený orgán stížnost předal povinnému subjektu k postupu dle § 16a odst. 5.¹¹¹

V případě, že povinný subjekt nevyhoví žadateli institutem autoremedury, předá spis nadřízenému orgánu, který ve lhůtě 15 dnů, kdy mu byla stížnost předložena povinným subjektem, ve věci rozhodne. Přesto, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu správního řádu, má jeho náležitosti – výroková část, odůvodnění, poučení o opravném prostředku. Nadřízený orgán přezkoumá postup povinného subjektu v rozsahu požadovaném žadatelem. Ze zásady zákonnosti plyne, že nadřízený orgán není vázán námitkami (důvody) žadatele. Nadřízený orgán rozhodne podle právního a skutkového stavu v době svého rozhodování. Možnosti rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 16a odst. 6 Svlnf jsou:

- postup povinného subjektu potvrdí,
- povinnému subjektu ve lhůtě stanovené přikáže, aby žádost vyřídil,

¹¹⁰ FUREK, 2016, op. cit., s. 922

¹¹¹ FUREK, 2016, op. cit., s. 926

- usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Při rozhodování o stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí informace může nadřízený orgán rozhodnout tak, že tuto výši potvrdí nebo sníží. Pokud se jedná o úhradu nebo odměnu za poskytnutí informace ÚSC v samostatné působnosti, přikáže povinnému, aby výši úhrady vyčíslil nově nebo od jejího uplatnění upustil.¹¹²

Proti nečinnosti povinného subjektu nebo jeho nadřízeného orgánu se lze bránit správní žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 SŘS, po splnění obecných podmínek nečinnosti žaloby, tj. bezvýsledným vyčerpáním prostředků k ochraně proti nečinnosti (nevyřízení ve lhůtě stanovené zákonem, čili 7 dnů od doručení stížnosti pro její předání povinným subjektem nadřízenému orgánu a 15 dnů pro rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti). Novela č. 111/2019 Sb. zavedla vůči správnímu řádu speciální úpravu příslušenství k opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu, tj. příslušným nebude nadřízený orgán nadřízeného orgánu, ale Úřad pro ochranu osobních údajů. Tento úřad bude moci zasáhnout proti nečinnosti nadřízeného orgánu při nedodržení lhůt stanovených zákonem pro rozhodnutí o odvolání či rozkladu nebo pro rozhodnutí o stížnosti (§ 16a odst. 8 SvInf).

8 Výroční zpráva

Povinností každého povinného subjektu, včetně těch, kterým byla svěřena pravomoc rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, zpracovat výroční zprávu o své činnosti v oblasti poskytování informací za předcházející kalendářní rok. Smyslem této povinnosti, jak je právo svobodného přístupu k informacím realizováno v praxi, proto povinným subjektům v souvislosti s výroční zprávou ukládá povinnost sledovat stanovené údaje o vyřizování žádostí o poskytnutí informací, přičemž tuto povinnost vztahuje pouze k žádostem o poskytnutí informací, které byly podány písemně (včetně elektronického zaslání). Předmětem evidence tedy nejsou žádosti podané ústně.¹¹³ Přesto jsem při zpracování

¹¹² Novela č. 111/2019 Sb.

¹¹³ FUREK, 2016, op. cit., s. 1075

podkladů pro tuto kapitolu nalezla, že se o ústně podaných informacích, alespoň okrajově ve výročních zprávách povinné subjekty¹¹⁴ zmiňují. Rozhodným datem pro zveřejnění výroční zprávy dle zákona je vždy do 1. března. Podle vyhlášky č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňující dálkový přístup, se výroční zprávy uvádějí nejméně za dva roky. Z toho plyne následující, že na úřadovnách je povinnost zveřejnit výroční zprávu za poslední rok, zveřejnění na internetu nejméně za poslední dva roky. Povinnost zpracovat a zveřejnit výroční zprávu je dána i tehdy pokud je povinný subjekt žádnou žádost o poskytnutí informace nevyřizoval (nebyla podána).

Územní samosprávné celky zpracovávají a zveřejňují výroční zprávu v samostatné působnosti, jedná se o hmotněprávní povinnosti, tudíž za územně samosprávné celek je pořizována jedna výroční zpráva.

Obsahové náležitosti stanoví § 18 odst. 1 SvInř, s tím, že kromě minimálních požadavků může dále povinný subjekt zařadit i další informace, jak jsem např. zmiňovala řádově počty poskytnutých informací ústně (např. telefonicky). V praxi se lze setkat zejména s výročními zprávami zpracovanými v textové podobě, některé povinné subjekty ke zprávě připojují tabulky či grafy, jejichž přínosem je zejména to, že jsou přehlednější a díky tomu lze požadované údaje velmi rychle zjistit.¹¹⁵ Nastává zde otázka, jak zveřejnit informace, kde žádost byla podána v jiném roce, než došlo k jejímu vyřízení. Furek k tomuto uvádí, že „*nejrozumnějším přístupem je vykazovat údaje, které v příslušném roce nastaly, např. rozhodnutí o odmítnutí žádosti, rušení rozhodnutí o odmítnutí žádosti soudem, bez ohledu na to, kdy byla podána žádost, k níž se vykazované údaje vztahují.*“¹¹⁶

Zákon dále ukládá povinným subjektům, které mají podle zvláštního zákona uloženu povinnost předkládat veřejnou výroční zprávu o své činnosti, aby údaje, které jsou povinni ve výroční zprávě zveřejnit, začlenily do této výroční zprávy jako její samostatnou část s názvem „Poskytování informací podle zákona

¹¹⁴ Zde Úřad městské části Praha 13

¹¹⁵ Výroční zpráva. [online]. [cit. 17.8.2022]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/nezapomneli-jste-na-vyrocní-zpravu-o-informacích/>

¹¹⁶ FUREK, 2016, op. cit., s. 1079

č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“. Zabraňuje se tak povinnosti vytvářet dvě výroční zprávy různého obsahu. Mezi takové povinné subjekty náleží např. Ústav pro studium totalitních režimů, Český telekomunikační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, střední a vyšší odborné školy, veřejné vysoké školy a další.

V následujícím odstavci uvedu pár statistických čísel z výroční zpráv zveřejněných na webových stránkách úřadů, a to Úřadu městské části Praha 1 a Úřadu městské části Praha 13, (dále jen „ÚMČ P1 nebo ÚMČ P13“). Tyto dva úřady jsem vybrala z jednoduchého důvodu, na ÚMČ P1 pracuji, je to centrum hlavního města, a i žádosti o poskytnutí informací byly odlišné od žadatelů o informace na území městské části Praha 13¹¹⁷, kde trvale přes dvacet let žiji.

V roce 2021 bylo na ÚMČ P1 187 žádostí, z toho jich 181 bylo vyřízeno v zákonné lhůtě, u 3 byla lhůta prodloužena, 18 žádostí bylo odmítnuto, podány byly 3 stížnosti, odvolali se 4 žadatelé, 13 žádostí bylo odloženo a 1 žádost nebyla poskytnuta z důvodu nezaplacení nákladů. ÚMČ P1 má na svých webových stránkách¹¹⁸ dále jednotlivé odbory, které žádosti o informace vyřizovaly. Nejvíce jich vyřizoval Odbor technické a majetkové správy a jednalo se žádosti o poskytnutí informací především o nájemních smlouvách, o počtu bytů, která má ÚMČ P1 k dispozici jako volné, dále se žadatelé ptali i kolik zaměstnanců ÚMČ P1 bydlí v obecních bytech v Praze 1. Dále se nejvíce žadatelé dotazovali na informace z oblasti dopravy – záborů veřejného prostranství a rovněž v souvislosti s uzavřením Pražského hradu v době Covidu-19, kdo o uzavření rozhodl apod. Rovněž stavební úřadu obdržel desítky žádostí a to zejména z oblasti stavebního řízení. Zajímavý je průřez všemi žádostmi, že žadatelé se vesměs ptají na informace podle medializovaných kauz, jako byla např. kauza kácení stromu (javoru) na Smetanově nábřeží. „Kuriózní“ žádostí byla žádost o poskytnutí informace, kde se žadatel dotazuje, kam se odstěhovala osoba XY.

ÚMČ P 13 pro srovnání v témže roce vyřizovala 106 žádostí, 6 žádostí bylo odmítnuto, částečně odmítnuta byla 1 žádost, odvolali se 3 žadatelé, 8 žádostí

¹¹⁷ Jedná se o okrajovou část hl. m. Prahy, převážně sídlištní zástavba, nacházející se v jihozápadní části Prahy.

¹¹⁸ Výroční zpráva ÚMČ P1. [online]. [cit. 17.8.2022].

Dostupné z: <https://www.praha1.cz/urad/povinne-zverejnovane-informace/>

bylo odloženo a stížnost nebyla podána žádná. Ve dvou případech vzali žadatelé svoji žádost zpět. Zde se žadatel např. dotazoval na zdravotní stav prezidenta, dále na to, z jakého důvodu znala podřízená obsah rozhovoru mezi žadatelem a vedoucí odboru, dále byla žádost o informaci, jak se dodržuje pracovní doba na ÚMČ P13, především se jednalo o žádosti o informace osobního charakteru.¹¹⁹

Pro srovnání těchto dvou výročních zpráv konstatuji, že obě výroční zprávy byly zpracovány a přehledně zveřejněny na webových stránkách. ÚMČ P1 navíc žádosti rozdělila podle toho, který odbor je vyřizoval, a dále všech 187 žádostí v příloze konkretizovala. ÚMČ P13 žádosti nekonkretizovala, jen dále uvedla, že několik set informací poskytla e-mailem nebo telefonicky.

9 Rozbor zákona č. 106/1999 Sb. s úvahami de lege ferenda

Při psaní diplomové práce jsem „narazila“ na několik problematických ustanovení informačního zákona, která by dle mého názoru „zasloužila“ zákonnou úpravu v následných novelách zákona.

Prvním je ust. § 6 odkaz na zveřejňovanou informaci. Žadateli je poskytnuta informace odkazem na vyhledání a získání zveřejněné informace. Problematický je odst. 2 týkající se trvání na přímém poskytnutí zveřejněné informace. Domnívám se, že v době elektronizace, kdy má většina z nás přístup k internetu a v době rozvíjející se digitalizace, je toto ustanovení pro povinné subjekty dále zatěžující na další administrativu a „pohodlnost“ žadatelů. Abych však v tomto nebyla příliš striktní, odkaz na zveřejňovanou informaci by měl být s přesným určením, kde požadované informace získat, nikoliv jen odkazem, že se nachází „kdesi“ na webových stránkách dotyčného povinného subjektu.

Velice významným krokem de lege ferenda by určitě bylo promítnutí testu proporcionality přímo do ustanovení zákona. Mnohé rozsudky soudů se o jeho nutnosti použití odkazují, avšak pevně ustanoven v zákoně není. Na test proporcionality je poukazováno ve velice významném spojení s ochranou informací před jejich zveřejněním (např. citlivé osobní údaje), dále ve spojení s dobrovolnostmi, které informace může povinný subjekt dále zveřejnit – ust. § 5

¹¹⁹ Výroční zpráva ÚMČ P13. [online]. [cit. 17.8.2022].

Dostupné z: <https://www.praha13.cz/vyrocní-zpravy-o-poskytovani-informaci-podle-zak-c-106-1999-Sb.html>

odst. 7 informačního zákona a zejména s ust. § 12 podmínek omezení možnosti odepřít zákon – střet práva na informace s jinými chráněnými zájmy.

Dalším z problematických ustanovení je rozpor nahlížení do spisu podle správního řádu – ust. § 38 SŘ a ust. § 2 odst. 3 informačního zákona. Již v kapitole č. 3.1 jsem se zmínila na „zneužívání“ možnosti nahlédnutí do spisu, pokud není vyhověno podle správního řádu. Zde bych navrhovala jasnější vymezení a přímo zakotvení do konkrétního ustanovení informačního zákona poskytování informací ze správního spisu. Tzn. stejně jako neúčastník řízení při nahlížení do spisu podle SŘ musí prokazovat veřejný zájem, v případě informačního zákona při nahlížení do konkrétního spisu uvést důvody, přeci jenom se ve správním řízení jedná o citlivější informace než v jiném poskytování informací.

Zákon neobsahuje žádné ustanovení o případných sankcích za neposkytnutí informace nebo vědomé poskytnutí či zveřejnění nepravdivé nebo neúplné informace. Zde by bylo na zvážení a diskuzi, kdo by přestupky projednával a jaká výše sankce by byla stanovena. Inspirací by mohlo být ustanovení § 21a zákona č. 211/2000 Sb., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).¹²⁰ Ve věci příslušnosti projednávání k přestupkům bych navrhovala nadřízené orgány povinných subjektů.

V úvodu kapitoly č. 4 se zmiňuji o ust. § 20 odst. 4 informačního zákona, který vymezuje „nepoužití“ informačního zákona, a naopak použití správního řádu. Toto ustanovení je poněkud problematické ve výroku „v ostatních případech se správní řád nepoužije“. Je poněkud zavádějící, když některé procesní otázky informační zákon sám neřeší a správní řád se přitom nepoužije a je nutné najít nějakou metodu, jak v procesních otázkách postupovat, zde lze např. uvést podjatost úřední osoby a z toho asi logicky vycházející použití obecných zásad činnosti správních orgánů, v tomto případě zásady součinnosti s dotčenými osobami.

Poslední úvaha de lege ferenda bych zmínila zákonné lhůty, resp. jejich délka. Zde bych vyzdvihla ust. § 14 odst. 7 SvInř, kde lhůta pro doplnění žádosti činí 7 dnů, tedy, povinná osoba vyzve žadatele k doplnění své žádosti v této

¹²⁰ Toto ustanovení vymezuje sankci do výše 1650 eur a zákaz činnosti až na dva roky.

lhůtě, tato se mi jeví jako nedostatečná, neboť dotčená osoba vyřizující žádost se nejprve musí s jejím obsahem seznámit, následně ji vyhodnotit a pak teprve vyzvat žadatele o doplnění, je nutné však vzít ještě technický proces od předání žádosti z podatelny k určité pověřené osobě, zde může rovněž dojít k několikedennímu zpoždění, je nutno vzít v potaz, že se jedná o dny kalendářní nikoliv pracovní. Zde bych navrhovala lhůtu prodloužit na 10 dní.

Závěrem této kapitoly bych uvedla, že změny zákona nejsou jednoduchou procesní záležitostí, avšak praxe kolikrát až sama ukáže, kde je nutnost zákon novelou změnit v co nejkratší době, aby následně nedocházelo k pochybnostem, které mohou vyústit až k rozsudku správního soudu.

Závěr

Právo na informace v České republice je velice diskutovaným tématem, neboť veřejnost se stále rozšiřujícími technologickými možnostmi využívá tohoto práva stále častěji a žádá o informace, které mnohdy mohou hraničit až zásahem do osobních práv člověka, resp. do ochrany jeho osobnosti, proto je z hlediska zákona č. 106/1999 Sb. důležité stanovit jasná pravidla pro jejich poskytování. Zákon o svobodném přístupu k informacím během své účinnosti byl několikrát novelizován, poslední novelizace je platná s účinností od 1.9.2022 (některá ustanovení jsou účinná až od 1.1.2023), zde bych zejména uvedla, že novelou je reagováno na nutnost transformace směrnice EU, o které se zmiňuji v kapitole č. 2.2 a především pro obsah části této diplomové práce, kde zasáhla do úpravy poskytování informací o příjmech fyzických osob. Toto vidím jako hlavní krok dopředu, který by měl vyřešit mnohaleté soudní spory v těchto věcech, kdy právě po letech opakujících se soudních řízení pro žadatele ztrácejí tyto informace na jejich významnosti.

Práci jsem pojala nejen z hlediska odborného představení této problematiky zveřejňování platů ve veřejné správě, ale rovněž jsem se zaměřila na procesní část, týkající se podání žádosti, způsobu jejího vyřízení a rovněž možnosti podání opravného prostředku při jejím nevyhovění/neposkytnutí. Zde v této procesní části vidím problém v nepřesném odkazu příslušných ustanovení správního řádu, ke kterému jsem se vyjádřila v kapitole o úvahách de lege ferenda. Rovněž bych chtěla zmínit jednotlivé obsahy žádostí o poskytnutí informací, proto jsem porovnála zveřejnění výroční zprávy dvou pražských městských částí, jedné tvořící centrum hl. m. Prahy a druhé okrajové části. Je zde vidět rozdíl obou sociálních skladeb žadatelů – obyvatel těchto městských částí.

Ochrana osobních údajů je prioritou a měly by být chráněny na úrovni, která odpovídá příslušným právním předpisům a každý, kdo by tyto údaje zneužil ve svůj prospěch na úkor druhého, by měl být potrestán. Rovněž je na nás samých tyto údaje chránit.

Na základě uvedených skutečností bych ráda na závěr uvedla, že práci jsem se snažila pojmout z odborného hlediska, aby byla odborným textem jak pro odbornou veřejnost, ale zároveň i srozumitelnou pro každého, který se o tuto problematiku zajímá.

Seznam použitých pramenů

Monografická literatura

- [1] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. 1. vyd. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-42-4.
- [2] FUREK, Adam a kol. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1.
- [3] GERLOCH, Aleš a kol. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.
- [4] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- [5] HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, ISBN 978-80-87713-21-1.
- [6] JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-548-4.
- [7] KOLMAN, Petr. *Úvahy o veřejném právu*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-014-7.
- [8] KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5.
- [9] KORBEL, František. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon právu na informace o životním prostředí*. 2 vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2005. ISBN 80-7201-532-X.
- [10] KORBEL, František a kol. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7598-548-4.
- [11] KUŽÍLEK, Oldřich, Žantovský, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde Praha, a. s., 2002. ISBN 80-7201-318-1.
- [12] LOCHMANNOVÁ, Alena. *Veřejná správa. Základy veřejné správy*. 2. vyd. Prostějov: Computer Media s.r.o., 2020, ISBN 978-80-7402-417-7.
- [13] PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-355-1.

- [14] VLACHOVÁ, Barbora, MAISNER, Martin. *Zákon o zpracování osobních údajů. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-760-6.

Právní předpisy

- [1] Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [2] Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
- [3] Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- [4] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- [5] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- [6] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- [7] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- [8] Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů
- [9] GDPR – Nařízení EP a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27.4.2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)
- [10] Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací

Sněmovní tisk a návrh zákona

- [1] Sněmovní tisk 222/0.Novela z. o svobodném přístupu k informacím – EU. Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021, návrh zákona + důvodová zpráva.

Judikatura

Rozsudek NSS čj. 2 As 58/2007-52

Rozsudek NSS čj. 2 As 89/2006-107
Rozsudek NSS čj. 2 As 256/2017-48
Rozsudek NSS čj. 8 Ans 15/2012-34
Rozsudek MS v Praze čj. 8 A 52/2012-47
Rozsudek NSS čj. 6 As 113/2014-35
Rozsudek NSS čj. A 2/2003-73
Rozsudek MS v Praze čj. 8 Ca 117/2003-23
Rozsudek MS v Praze čj. 5 A 5/2015-25
Rozsudek MS v Praze čj. 6 A 246/2013–59
Rozsudek KS v Brně čj. 29 A 52/2012-141
Rozsudek MS v Praze čj. 9 Af 25/2010-33
Rozsudek NSS čj. 5 As 53/2007-85
Rozsudek MS v Praze 10 A 251/2011-38
Rozsudek NSS čj. 1 As 98/2008-148
Rozsudek NSS čj. 9 AS 34/2008-68
Rozsudek NSS čj. 5 As 57/2010-79
Rozsudek NSS čj. 8 As 55/2012-62
Rozsudek NSS čj. 2 As 88/2019-29
Rozsudek MS v Praze čj. 11 A 125/2018-70
Rozsudek NSS čj. 10 As 542/2021-99
Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 1378/16

Odborné články:

- [1] *Informační povinnost veřejných podniků*, 2022. C. H. BECK. Informační povinnost veřejných podniků. PZ 188/2022. Právní zpravodaj, 26. 7. 2022. [online]. [cit. 6.8.2022]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterviewdocument.seam?documentId=nrptembsgjpxa6s7ge4dq&groupIndex=5&rowIndex=0>
- [2] JONÁKOVÁ, Tereza. *Vybrané aspekty na omezení práva na informace I*. Bezpečnostní teorie a praxe. 2020, č. 2. s. 29. [online]. [cit. 6.8.2022]. Dostupné z: <https://veda.polac.cz/wp-content/uploads/2020/09/Vybrane-aspekty-omezeni-prava-na-informace-I.pdf>

- [3] JONÁKOVÁ, Tereza. *Vybrané aspekty na omezení práva na informace II*. Bezpečnostní teorie a praxe. 2020, č. 3. s. 15. [online]. [cit. 8.8.2022]. Dostupné z: <https://veda.polac.cz/wp-content/uploads/2020/11/Vybrane-aspekty-omezeni-prava-na-informace-II.pdf>
- [4] LUGMAJEROVÁ, Tereza. *Kdy lze odmítnout žádost o poskytnutí informace o platech či odměnách zaměstnanců*. [online]. [cit. 5.10.2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/kdy-lze-odmitnout-zadost-o-poskytnuti-informaci-o-platech-ci-odmenach-zamestnancu-113537.html>
- [5] RIGEL, Filip. *Svobodný přístup k informacím*. Soudní rozhledy, 2018, č. 7-8, s. 221-225. [online]. [cit. 6.8.2022]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbpxg4s7g5ptqx3tl4zdemi&groupIndex=15&rowIndex=0>
- [6] SCHOLZOVÁ, Ivana. *Máme právo znát platy lidí placených z veřejných zdrojů? Střet práva na informace a na soukromí*. Právo21, z.s. ISSN 2570-8813. [online]. [cit. 5.10.2022]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/mame-pravo-znat-platy-lidi-placenyh-z-verejnych-zdroju-stret-prava-na-informace-a-na-soukromi>
- [7] *Výroční zpráva*. [online]. [cit. 17.8.2022]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/nezapomneli-jste-na-vyrocní-zpravu-o-informacich/>

Webové stránky a elektronické zdroje

- [1] *Metodické doporučení k poskytování informací o platech a odměnách podle zák. o svobodném přístupu k informacím Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV čj. MV-138779-7/ODK-2017*. [online]. [cit. 5.10.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-dopadum-platoveho-nalezu-ustavniho-soudu-pdf.aspx>
- [2] *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)*. [online]. [cit. 9.8.2022]. Dostupné z: <https://gdprinfo.eu/cs/cs-article-6>

- [3] *Pojem informace*, 2022 [online]. Wikisofia. [cit. 16.4.2022]. Dostupné z: https://wikisofia.cz/wiki/Pojem_informace_jak_jej_ch%C3%A1pe_informa%C4%8Dn%C3%AD_v%C4%9Bda_a_souvisej%C3%ADc%C3%AD_obory
- [4] *Pořizování kopií ze spisu*. [online]. [cit. 27.7.2022]. Dostupné z: <http://www.dohnalbernard.cz/index.php/novinky/272-otazka-porizovani-kopie-projektove-dokumentace-ve-spravnim-spisu>
- [5] *Přehled přestupků za rok 2020 podle zákona č. 110/2019 Sb.* [online]. [cit. 11.8.2022]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/prehled-prestupku/ds-5466/archiv=0&p1=2567>
- [6] *Stanovisko Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV č. 1/2016*. [online]. [cit. 30.7.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2016.aspx>
- [7] *Ústavní soud se zastal zlínských úředníků. Nesouhlasili se zveřejněním platů a odměn*. [online]. [cit. 8.10.2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ustavni-soud-se-zastal-zlinskych-uredniku-nesouhlasili-se-zverejnenim-platu-a_1711011437_hm
- [8] *Výroční zpráva ÚMČ P1*. [online]. [cit. 17.8.2022]. Dostupné z: <https://www.praha1.cz/urad/povinne-zverejnovane-informace/>
- [9] *Výroční zpráva ÚMČ P13*. [online]. [cit. 17.8.2022]. Dostupné z: <https://www.praha13.cz/Vyrocnizpravy-o-poskytovani-informaci-podle-zak-c-106-1999-Sb.html>
- [10] *Vzory podání žádosti o poskytnutí informace a odvolání*. [online]. [cit. 31.7.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/jak-zadat-o-informace-453908.aspx>

Seznam příloh

Příloha č. 1 Vzor – žádost o poskytnutí informace

Příloha č. 2 Vzor – odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí žádosti

Příloha č. 1

Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Jméno*:.....**Příjmení*:**.....

Datum narození/IČO*: **Titul:**

Adresa*: **ulice:** **č.p.:**

město: **PSČ:**

stát:

(uvede se adresa místa trvalého pobytu, nebo není-li žadatel přihlášen k trvalému pobytu, uvede se adresa bydliště a adresa pro doručování; adresa pro doručování se uvede jen jestliže se liší od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště; u právnických osob se uvede název, identifikační číslo a adresa sídla nebo adresa pro doručování, liší-li se od adresy sídla; adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa).

Telefon:

E-mail:

Předmět*:

Text*:

.....

.....

.....

.....

Datum podání:

** Povinné údaje*

Tento vzor má pouze doporučující charakter

Žádost o poskytnutí informace podaná elektronickou cestou musí být zaslána na adresu elektronické podatelny povinného subjektu

Příloha č. 2

Odvolání / rozklad proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informaci ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Jméno*:

Příjmení*:

Datum narození/IČO*: **Titul:**

Adresa*: **ulice:** **č.p.:**

město: **PSČ:**

stát:

(uvede se adresa místa trvalého pobytu, nebo není-li žadatel přihlášen k trvalému pobytu, uvede se adresa bydliště a adresa pro doručování; adresa pro doručování se uvede jen jestliže se liší od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště; u právnických osob se uvede název, identifikační číslo a adresa sídla nebo adresa pro doručování, liší-li se od adresy sídla; adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa).

Telefon:

E-mail:

Datum podání:.....

Předmět*:

Označení rozhodnutí, proti kterému odvolání/rozklad směřuje*:

Č.j. **Datum vydání:**.....**Datum doručení:**.....

Text*:
.....
.....
.....

** Povinné údaje*

Tento vzor má pouze doporučující charakter

Odvolání/rozklad podaný elektronickou cestou musí být zaslán na adresu elektronické podatelny povinného subjektu s elektronickým podpisem (viz. § 37/4 z. č. 500/2004 Sb.)