

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Ivana Rejzková

Ústavnost úhrad za poskytování informací

Diplomová práce

Olomouc 2016

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ústavnost úhrad za poskytování informací vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 1. března 2016

.....

Ivana Rejzková

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Maximu Tomoszkovi, Ph. D. za jeho odborné vedení, konzultace a cenné rady, jakožto i za jeho ochotu a hlavně trpělivost při psaní této práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Právní regulace práva na informace	8
1.1 Právo na informace na mezinárodní úrovni	8
1.2 Právo na informace na vnitrostátní úrovni	12
2 Posouzení ústavnosti	19
2.1 Omezení práva na informace	19
2.2 Ústavnost úhrad za poskytování informací	21
2.2.1 Zákonnost	21
2.2.2 Test proporcionality	30
2.3 Ústavnost podmíněnosti poskytnutí informace zaplacením úhrady	34
3 Obrana proti výši úhrady	37
4 Úplaty za poskytování informací v praxi	41
Závěr	46
Seznam použitých zdrojů	48
Shrnutí	53
Seznam klíčových slov	54

Seznam použitých zkratek

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
KS	Krajský soud
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů
NSS	Nejvyšší správní soud
soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 123/1998 Sb.	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 106/1999 Sb., ZSPI	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 61/2006 Sb.	Zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Právo na přístup k informacím patří v demokratickém právním státě, jakým Česká republika bezesporu je, mezi nejdůležitější politická práva. Díky tomuto právu je zajištěna kontrola veřejné správy i ze strany veřejnosti. To může přispět ke zvýšení její transparentnosti a také ke zlepšení jejího výkonu. V českém právním řádu je právo na informace ovládáno zásadou publicity. Tato zásada zaručuje každému právní nárok na přístup k informacím o činnosti veřejné správy (s výjimkou informací, které jsou zákonem taxativně vyloučeny)¹. Kromě tohoto výslovného zákonného omezení je zde i omezení nepřímé, které shledávám v povinnosti platit za poskytnutí informace úhradu.

Zákon č. 106/1999 Sb. opravňuje povinné subjekty k požadavku úhrady za poskytování informací. Dokonce zaplacením úhrady samotné poskytnutí informace podmiňuje. Nabízí se proto otázka, zda je takovýto postup v pořádku. Zdali se nejedná o přílišné omezení ústavně garantovaného práva na informace.

Ačkoliv zákon č. 106/1999 Sb. vymezuje položky, za něž je možné úhradu požadovat, v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací není zcela zřejmé, co se pod tímto pojmem rozumí. Z tohoto důvodu považuji za nezbytné se v rámci hodnocení ústavnosti právní úpravy úhrad za poskytování informací zabývat také tím, jak je tento pojem chápán právní teorií a judikaturou, a zda je současná právní úprava dostatečně určitá a nedává prostor pro svévoli a zneužití tohoto typu úhrady.

Pokud má žadatel dojem, že úhrada za poskytnutí informace je příliš vysoká, má dvě možnosti, jak tuto situaci řešit. Buď podá stížnost proti výši úhrady, nebo požadovanou částku uhradí a následně se bude domáhat vydání bezdůvodného obohacení v rámci řízení před civilním soudem. Otázkou však je, zda je tato ochrana dostačující. Požadovaná informace většinou není cílem sama o sobě, ale jedná se pouze o podklad pro něco jiného, např. pro nějaké řízení. Žadateli tedy zpravidla nezbyvá nic jiného, než požadovanou částku zaplatit a následně se případně soudit o její navrácení či snížení. V případě, že by úhradu nezaplatil a podal stížnost proti její výši, informace by mu poskytnuta nebyla a on by se vystavoval riziku prohry v řízení, pro které informaci potřeboval.

Poslední otázka, na kterou chci v rámci své práce nalézt odpověď, souvisí s aktivním zveřejňováním informací. Zákon č. 106/1999 Sb. ukládá povinnému subjektu povinnost zveřejnit na žádost poskytnutou informaci. Nestanoví však dobu, po kterou má být informace vyvěšena. Mnohé úřady nechávají informaci zveřejněnou pouze po určitou dobu a po jejím

¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 671.

sejmutí požadují znovu zaplacení celé úhrady. Tento postup úřadů je problematický zejména v případě mimořádně rozsáhlého vyhledání informací, za které žadatel zaplatí zpravidla nemalé peníze. Vystává tedy otázka, zdali by povinný subjekt, pokud již jednou informace byly vyhledány, je neměl poskytovat bezplatně, případně se slevou.

Téma úhrad za poskytování informací je dle mého názoru velmi aktuální a skýtá v sobě řadu problematických aspektů, které nejsou v odborné teorii a praxi podrobně řešeny. O tom svědčí i malé množství odborných publikací z dané oblasti. Většina se zabývá právem na svobodný přístup k informacím jako celkem a problematice úplat věnuje jen malý prostor. Z tohoto důvodu jsou hlavními zdroji mé práce především komentáře k oběma informačním zákonům a také judikatura českých soudů, doplněná o soudní rozhodnutí mezinárodní.

Ve své práci se zaměřím na právo na informace, konkrétně na problematiku úhrad za jejich poskytování, zejména na vnitrostátní úrovni, a to téměř výlučně na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Samotná práce je rozdělena do čtyř kapitol. První kapitola se zabývá právní regulací práva na informace. Mezinárodní úprava bude popsána spíše přehledově, větší pozornost bude následně věnována úpravě vnitrostátní. V rámci této kapitoly mimo jiné srovnám právní úpravu v zákoně č. 106/1999 Sb. před a po zásadní novele tohoto zákona z roku 2006. Po této obecnější kapitole následuje dle mého názoru stěžejní část, ve které právní úpravu úhrad za poskytování informací podrobím testu ústavnosti, tj. hledisku vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti.² Třetí kapitola je věnována možnostem obrany proti výši úhrady za poskytnutí informací. Zejména se v ní zabývám otázkou, zda je zákonem zakotvená obrana proti výši úhrad dostatečná. Poslední, čtvrtá a spíše praktická, kapitola je zaměřena na poskytování informací v praxi. V této kapitole ukážu na několika případech, jak poskytování informací ve skutečnosti probíhá. V rámci jednotlivých kapitol se budu snažit poukázat na hlavní nedostatky právní úpravy a navrhnout, jak by se případně právní úprava mohla do budoucna doplnit.

Diplomová práce se z hlediska použitých metod dělí na část teoretickou a část praktickou. V rámci teoretické části využívám zejména metodu analýzy, kterou aplikuji na vnitrostátní legislativu, vztahující se k právu na informace, a také na judikaturu především českých soudů. Ze získaných poznatků průběžně provádím syntézu a odpovídám na v úvodu formulované výzkumné otázky. Základem praktické části je poté metoda pozorování, jejímž předmětem je praktické uplatňování zákona č. 106/1999 Sb.

² WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 26.

1 Právní regulace práva na informace

Úvodní, spíše obecnější a teoretická, kapitola diplomové práce je věnována právní regulaci práva na informace se zaměřením na problematiku úplat za poskytování informací. Ačkoliv se ve své práci budu téměř výlučně zabývat vnitrostátní úpravou přístupu k informacím, považuji za nezbytné uvést i některé mezinárodní dokumenty, které právo na informace taktéž upravují a mnohdy sloužily jako inspirační vzor pro naši právní úpravu.

1.1 Právo na informace na mezinárodní úrovni

Poprvé bylo právo na informace začleněno do souhrnného lidskoprávního dokumentu v roce 1948, a to do **Všeobecné deklarace lidských práv** (dále jen „Deklarace“)³. Její čl. 19, stanoví, že *„každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice“*. Ačkoliv se jednalo o dokument právně nezávazný, stal se výrazným inspiračním zdrojem pro další lidskoprávní úpravy, a to jak na úrovni mezinárodní, tak na úrovni vnitrostátní.⁴

Ve Všeobecné deklaraci lidských práv bylo poprvé spojeno právo na svobodu projevu s právem na informace. Jednalo se však, na rozdíl od dnešního pojetí práva na informace jako samostatného základního politického práva jednotlivce, o spojení čistě účelové. Vyhledávání, získávání a následné rozšíření informací mělo sloužit pouze k realizaci práva na svobodu projevu.⁵

Další mezinárodní lidskoprávní úpravou, která zakotvuje právo na informace, je **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech** (dále jen „Pakt“)⁶. Ten, shodou okolností také v čl. 19⁷, zakotvuje právo na informace. Na rozdíl od Všeobecné deklarace lidských práv se však jedná o mezinárodní smlouvu, která je pro Českou republiku na základě čl. 10 Ústavy⁸ závazná. V případě, že stanoví něco jiného zákon (zejm. zákon č. 106/1999 Sb.), má aplikační přednost.

³ Rezoluce Valného shromáždění Organizace spojených národů č. 217/III A z 10. prosince 1948.

⁴ KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 38.

⁵ KORBEL, František. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 24.

⁶ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikováno pod č. 120/1976 Sb.

⁷ Čl. 19 odst. 2 *„Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.“*

⁸ Čl. 10 *„Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“*

Podobně jako Deklarace zakotvuje Pakt právo na informace ve spojení s právem na svobodu projevu. Stejná je i povaha tohoto práva, jakožto spíše prostředníka pro uplatnění práva na svobodu projevu. Rozdíl oproti Deklaraci je však v tom, že Pakt umožňuje právo na informace omezit. Takovéto omezení může stanovit pouze zákon a musí být nutné: „a) k respektování práv nebo pověstí jiných; b) k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.“⁹ Pakt je dle mého názoru první mezinárodní dokument, který nevýslovně připouští omezení práva na informace prostřednictvím úplaty za účelně vynaložené výdaje při poskytnutí informace.

Téměř totožnou úpravu jako v Paktu můžeme nalézt v **Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod** (dále jen „Úmluva“)¹⁰. Čl. 10 odst. 1 Úmluvy stanoví, že „každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. [...]“. Z počátku bylo toto právo chápáno pouze jako právo negativní, tedy jako povinnost státu nebránit šíření a přijímání informací. Přelomový judikát ESLP v otázce chápání práva na informace z hlediska Úmluvy se týká případu pocházejícího z ČR.¹¹ Jedná se o rozhodnutí ve věci Sdružení Jihočeské matky proti České republice.¹²

Skutkový stav vzhledem k předmětu práce ponechám stranou a zaměřím se na hlavní myšlenku, která byla v judikátu vyslovena. ESLP v odůvodnění uvedl: „Soud má za to, že článek 10 Úmluvy nemůže být interpretován tak, že zaručuje absolutní právo na přístup k veškerým technickým detailům týkajícím se výstavby jaderné elektrárny, neboť, na rozdíl od informací týkajících se dopadu na životní prostředí, se takové údaje nemohou dotýkat obecného zájmu. [...] Pokud výkon práva přijímat informace může ohrozit práva jiných, veřejnou bezpečnost nebo zdraví, je rozsah práva na přístup k takovým informacím omezen ustanovením druhého odstavce článku 10 Úmluvy.“¹³ Stížnost byla sice ESLP zamítnuta jako zjevně nedůvodná (státům je v této oblasti ponechána určitá míra uvážení), avšak poprvé zde ESLP připustil, že čl. 10 odst. 1 Úmluvy v sobě zahrnuje také právo na přístup k informacím. Definitivně tuto myšlenku potvrdil ve věci Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku¹⁴,

⁹ Čl. 19 odst. 3 Paktu.

¹⁰ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikováno pod č. 209/1992 Sb.

¹¹ Také z tohoto důvodu jsem se rozhodla jej do této práce zařadit, ačkoliv zcela nesouvisí s jejím tématem.

¹² KOSAŘ, David. In KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1011 (čl. 10 Úmluvy).

¹³ Rozhodnutí ESLP ve věci Sdružení Jihočeské matky proti České republice ze dne 10. července 2006. Stížnost č. 19101/03. Citováno z: MORÁVKOVÁ, Jitka. Z aktuální judikatury evropského soudu pro lidská práva k problematice svobodného přístupu k informacím. *Správní právo* [online]. 2013 [cit. 21. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-13web-moravkova-pdf.aspx>>.

¹⁴ KOSAŘ, David. In KMEC a kol.: *Evropská úmluva...*, s. 1012 (čl. 10 Úmluvy).

kde v odůvodnění uvedl, že „soud nicméně v poslední době přistoupil k širšímu výkladu pojmu „svoboda přijímat informace“ [...], a tím také k uznání práva na přístup k informacím.“¹⁵

Podobně jako Pakt umožňuje i Úmluva v čl. 10 odst. 2 právo na informace omezit. Výkon tohoto práva může ale podléhat pouze takovým omezením, „*kteřé stanoví zákon a kteřé jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.*“ Oproti Paktu ale i naši Listině (čl. 17 odst. 4) je výčet legitimních cílů v Úmluvě širší. K tomuto je však nutné poznamenat, že při souběhu více lidskoprávních dokumentů je vždy nutno aplikovat ten, který poskytuje tzv. vyšší standart, tedy tu úpravu, která výkon práva na informace omezuje méně.¹⁶ V našich podmínkách bude mít přednost vnitrostátní úprava, jejíž vymezení legitimních cílů je užší a poskytuje tedy vyšší ochranu.

Mimo všeobecných lidskoprávních dokumentů stojí za zmínku i mezinárodní smlouva specializovaná, a to **Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí** (dále jen „Aarhuská úmluva“)¹⁷. Podobně jako v případě Paktu nebo Úmluvy se jedná o mezinárodní smlouvu, která je na základě čl. 10 Ústavy součástí právního řádu ČR. Zvláštností u této smlouvy je, že jejím signatářem je i sama Evropská unie. Pro členské státy to pak znamená dvojí vázanost touto úmluvou, tedy nejen na úrovni mezinárodní, ale i na úrovni komunitární.¹⁸

Aarhuská úmluva je rozdělena do tří pilířů, přičemž pro mou práci je nejpodstatnější hned pilíř první, který se věnuje právu na přístup k informacím.¹⁹ V čl. 4 odst. 8 Aarhuské úmluvy je zakotvena možnost povinného subjektu žádat přiměřenou úhradu za poskytování informací. Kromě toho je tam stanovena také povinnost zpřístupnit sazebník úhrad s uvedením okolností, za nichž budou úhrady účtovány, či promíjeny a za nichž může být poskytnutí informace vázáno na zaplacení úhrady předem.

¹⁵ Rozhodnutí ESLP ve věci Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku ze dne 14. dubna 2009. Stížnost č. 37374/05. Citováno z: MORÁVKOVÁ, Jitka. Z aktuální judikatury evropského soudu pro lidská práva k problematice svobodného přístupu k informacím. *Správní právo* [online]. 2013 [cit. 22. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-13web-moravkova-pdf.aspx>>.

¹⁶ WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv...*, s. 425 (čl. 17 Listiny).

¹⁷ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), publikováno pod č. 124/2004 Sb. m. s.

¹⁸ MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Radka. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, 2007, roč. XV, č. 6, s. 6.

¹⁹ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 9.

Výkladem pojmu „přiměřená úhrada“ se zabýval mimo jiné i Soudní dvůr Evropské unie, který ve věci Komise v. Německo uvedl: "*Je nutné odmítnout každý výklad toho, co představuje „přiměřené náklady“ pro účely článku 5 směrnice²⁰, pokud tento výklad může ve svém důsledku odradit osoby od úsilí získat informace nebo může omezit jejich právo na přístup k informacím. Z tohoto důvodu pojem „přiměřené“ musí být pro účely článku 5 směrnice chápán tak, že neopravňuje členské státy přenést na žadatele o informace plnou výši nákladů (zejména nepřímých), které vznikly státnímu rozpočtu při provádění vyhledávání informací.*"²¹. Z tohoto rozhodnutí je možné dovodit, že přiměřenou úhradou se rozumí taková úhrada, která zahrnuje zejména výdaje přímé (př. kopie). Úhrada za jiné výdaje by v zásadě neměla být požadována.

Aarhuská úmluva je tedy první mezinárodní smlouvou, která výslovně zakotvuje možnost žádat úhradu za poskytnutí informace. Na vnitrostátní úrovni je první pilíř Aarhuské úmluvy a závazky v něm stanovené proveden zejména zákonem č. 123/1998 Sb., který taktéž tuto úhradu připouští.

Poslední mezinárodní dokument, kterému se v této kapitole budu věnovat, je **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru**. Původní znění směrnice se do zákona č. 106/1999 Sb. promítlo prostřednictvím novely č. 61/2006 Sb. (blíže kapitola 1.2). Pro oblast úhrad za poskytování informací je podstatný zejména čl. 6 směrnice, ve kterém je stanoveno, že poplatky za poskytování informací se omezují pouze na mezní náklady, vzniklé při jejich rozmnožování, zpřístupňování a rozšiřování. Z tohoto pravidla směrnice následně stanoví několik výjimek, za kterých je možné i nad rámec mezních nákladů požadovat úhradu za vyhledání a vytváření informací a také za zúčtování práv.²²

V původním návrhu novely zákona č. 106/1999 Sb., který byl předložen ministerstvem vnitra k mezirezortnímu připomínkovému řízení, měly být zavedeny nové druhy úhrad (úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací se měla změnit na úhradu za

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, která provádí Aarhuskou úmluvu na úrovni EU.

²¹ Rozsudek Soudního dvora EU ve věci Komise v. Spolková republika Německo ze dne 9. září 1999, C-217/97. Citováno z: Evropská hospodářská komise OSN. *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci* [online]. mzp.cz, 2013 [cit. 29. listopadu 2015]. Dostupné na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)>.

²² *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů* [online]. mvcr.cz, 24. července 2014 [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/duvodova-zprava-k-navrhu-zakona-kterym-se-meni-zakon-c-106-1999-sb-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-ve-zneni-pozdejsich-predpisu.aspx>>. **Poznámka:** Nejedná se o oficiální důvodovou zprávu, kterou lze nalézt na stránkách Parlamentu ČR, nýbrž o dokument zpřístupněný Ministerstvem vnitra se zahájením mezirezortního připomínkového řízení k veřejné diskusi.

vyhledávání informací), avšak jejich uplatnění ze strany povinných subjektů mělo být možné pouze za splnění zákonem stanovených podmínek. Tímto by došlo ke zrychlení procesu poskytování informací, protože řada povinných subjektů by ztratila možnost požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, které za současné právní úpravy působí problémy a zdržuje proces poskytování informací.²³ V této podobě ale bohužel zákon č. 106/1999 Sb. novelizován nebyl. Důsledkem novely č. 222/2015 Sb.²⁴ bylo pro oblast úhrad za poskytování informací pouze zakotvení poučovací povinnosti do § 17 odst. 3 ZSPI.

1.2 Právo na informace na vnitrostátní úrovni

Jak již bylo naznačeno v úvodu diplomové práce, právo na informace je v českém právním řádu založeno na principu publicity. Tím se rozumí, že každý má právní nárok na přístup k jakékoli informaci kromě té, jejíž poskytnutí je vyloučeno zákonem. Díky tomuto principu je zajištěna vnější kontrola veřejné správy, a to samotnými občany.²⁵

Právní základ práva na informace je zakotven již na ústavní úrovni, a to zejména v **čl. 17 Listiny**. Na rozdíl od mezinárodněprávní úpravy čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny nepodřazuje právo na informace pod právo na svobodu projevu, ale chápe jej jako samostatné základní politické právo. Mezi jeho základní vlastnosti patří (stejně jako u většiny práv zakotvených v Listině) jeho nezadatelnost, nezczitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost.²⁶ Mimo tyto obecné vlastnosti je právo na informace také přímo vykonatelné. Z toho vyplývá, že i před platností a účinností obou informačních zákonů byla veřejná správa povinna požadované informace poskytovat.²⁷

Ačkoli právo na informace patří mezi nejvýznamnější politická práva, nejedná se o právo absolutní. Možnost jeho omezení předpokládá i čl. 17 odst. 4 Listiny, dle kterého je toto právo omezitelné prostřednictvím zákona, jedná-li se *“o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“*. Obecně lze ale říci, že výjimky z ústavně zaručeného práva na informace (resp. jeho omezení) by měly být spíše výjimečné.

Nejpodstatnější pro mou práci je však čl. 17 odst. 5 Listiny. V tomto odstavci je zakotvena povinnost státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků *„přiměřeným*

²³ *Důvodová zpráva... (2014)*.

²⁴ Zákon č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. Princip publicity veřejné správy (neboli právo občanů na informace) a zákon o obcích. *Veřejná správa* [online]. 2013 [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/0013-03-zip.aspx>>.

²⁶ čl. 1 Listiny.

²⁷ KOLMAN: *Právo na informace*, s. 21.

způsobem poskytovat informace o své činnosti“.²⁸ Ačkoliv to z textu tohoto ustanovení nemusí být na první pohled zřejmé, má dvojitý význam. Kromě toho, že se jedná o ústavní základ pro aktivní zveřejňování informací²⁹, je prostřednictvím tohoto odstavce umožněna faktická realizace práva zakotveného v čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny ve vztahu k orgánům veřejné moci.

Článkem 17 Listiny se však ústavní zakotvení práva na informace nevyčerpává. Toto právo je upraveno i v **čl. 35 odst. 2 Listiny**, který se věnuje právu na informace o životním prostředí. Na rozdíl od čl. 17, je čl. 35 odst. 2 Listiny zařazen mezi práva hospodářská, sociální a kulturní, u kterých platí čl. 41 odst. 1 Listiny. Tam je stanoveno, že práv v tomto článku vymezených (vč. čl. 35 Listiny) „je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí“. „Zákonodárce má tedy relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku, leč ani ta není absolutní. Ve svém uvážení je vázán především čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva [...] dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu.“³⁰ Z citovaného rozhodnutí ÚS vyplývá, že není přípustné, aby právo na informace o životním prostředí bylo prostřednictvím prováděcího zákona fakticky popřeno. Smyslem zákonného provedení je pouze zohlednění specifik dané oblasti.³¹

Vzhledem k uvedené dvojkolejnosti ústavněprávní úpravy práva na informace vyvstává otázka, v čem spočívá její smysl. Čl. 35 byl do Listiny včleněn v rámci tzv. procesu „zelenání ústav“, resp. na něj navazujícího procesu „ekologizace základních práv“.³² Do odstavce druhého tohoto článku, avšak dle mého názoru ne zcela uváženě, ústavodárce zakotvil právo na informace o životním prostředí. Tím byla vytvořena zmiňovaná duplicita právní úpravy. Ačkoliv se tedy ve své podstatě jedná o jedno právo, je právo na informace upraveno ve dvou článcích Listiny, které navíc mají odlišnou povahu. Rozdílnost těchto úprav lze shledat nejen ve výše uvedeném podřazení pod čl. 41 odst. 1 Listiny, nýbrž i v s tím souvisejícím odlišným postupu ÚS při posuzování souladu s ústavním pořádkem.³³

²⁸ Pojem „přiměřený způsob“ je třeba vykládat jak z hlediska formálního (př. délka lhůt, zpoplatnění), tak z hlediska obsahového (věcné omezení práva na informace např. z důvodu ochrany osobních údajů). Podrobněji např. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1105 a násl.

²⁹ KORBEL, František. In KORBEL a kol.: *Právo na informace...*, s. 34 a 39.

³⁰ Nález ÚS ze dne 22. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13.

³¹ PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 1999, s. 283 (čl. 35 Listiny).

³² KOKEŠ, Marian. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv...*, s. 709 – 710 (čl. 35 Listiny).

³³ U hospodářských, sociálních a kulturních práv využívá ÚS k posouzení ústavnosti tzv. testu racionality, zatímco u ostatních základních práv se uplatňuje tzv. test proporcionality.

Podle mého názoru je úprava v čl. 35 odst. 2 Listiny nadbytečná a do budoucna by bylo vhodné problematiku práva na informace sjednotit v rámci čl. 17 Listiny, do něhož by se zařadil nový odstavec, který by upravoval právo na informace o životním prostředí. K tomuto závěru mě vede i skutečnost, že na zákonné úrovni se již dlouhou dobu zvažuje sjednocení zákona č. 106/1999 Sb. a zákona č. 123/1998 Sb. do jednoho „informačního zákona“, který by zohledňoval i specifika poskytování informací, týkajících se životního prostředí.

Zákonnou úroveň práva na informace reprezentuje především zákon č. 106/1999 Sb., avšak nejprve se v krátkosti zmíním o **zákonu č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**, který byl přijat dříve než obecná právní úprava. Důvodem dřívějšího přijetí bylo naplnění závazků vyplývajících ze směrnice Rady Evropských společenství 90/313/EHS ze dne 7. června 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí³⁴ a také z Aarhuské úmluvy^{35 36}.

Jak již bylo uvedeno výše, právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí, zakotvené v čl. 35 odst. 2 Listiny, není přímo aplikovatelné, a je tedy nezbytné zákonné provedení tohoto práva (viz čl. 41 odst. 1 Listiny). Tímto předpisem je právě zákon č. 123/1998 Sb., stanovující konkrétní postupy při poskytování informací o životním prostředí. Ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. se jedná o speciální právní předpis. Platí zde princip „*lex specialis derogat generali*“, který je výslovně zakotven i do § 2 odst. 3 ZSPI.³⁷ Pro určení toho, zda se při poskytnutí požadované informace bude postupovat podle obecného zákona, či dle zákona speciálního, je podstatný charakter požadované informace. Bude-li se jednat o informaci vymezenou v § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., použije se tento zákon.

Úhradám za poskytnutí informace se věnuje § 10 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. Zákon sice připouští možnost povinného subjektu žádat úhradu, omezuje ale její výši. Úhrada dle tohoto ustanovení nesmí být vyšší než náklady spojené s pořízením kopie, opatřením technického nosiče dat a odesláním požadované informace žadateli. Pokud jde o technický nosič dat, zákon č. 123/1998 Sb. v § 6 odst. 1 výslovně umožňuje žadateli, aby si přinesl svůj vlastní nosič, na který mu informace bude nahrána. S oprávněním žádat úhradu jde ruku v ruce povinnost povinného subjektu, spočívající ve zpracování a zveřejnění sazebníku úhrad. V

³⁴ čl. 1 „Cílem této směrnice je zajistit svobodu přístupu k informacím o životním prostředí, které jsou v držení orgánů veřejné moci, a šíření těchto informací a stanovit základní podmínky, za kterých by měly být tyto informace poskytovány.“

³⁵ čl. 4 odst. 1 „Strany zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o environmentální informace zpřístupnily tyto informace veřejnosti [...]“

³⁶ KUŽVART, Petr, PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace o životním prostředí*. 2. vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2000, s 16-17 (§ 1).

³⁷ KOLMAN: *Právo na informace*, s. 56.

něm, mimo výše jednotlivých úhrad dle odst. 3, musí být uvedeny také podmínky, za kterých se úhrada vybírá, popřípadě kdy od ní bude upuštěno.

Na rozdíl od obecného zákona, zákon č. 123/1998 Sb. nepřipouští možnost požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Absence tohoto oprávnění může být pro žadatele výhodná, protože i přes obsáhlou žádost zaplatí pouze materiální výdaje, na druhou stranu ale může být velmi zatěžující pro povinný subjekt. Řešením této situace může být například výzva k upřesnění žádosti dle § 3 odst. 2 zákona č. 123/1998 Sb., nebo v případě, že je žádost formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně, odepření zpřístupnění informace.³⁸

Na závěr této podkapitoly jsem si nechala pro mou práci stěžejní právní úpravu, kterou je **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**. Tento zákon je obecným právním předpisem a vztahuje se na poskytování jakýchkoli informací kromě těch, jejichž zveřejnění tento nebo jiný zákon výslovně vylučuje, a také těch, jejichž poskytnutí je komplexně upraveno ve zvláštním právním předpise. Jedná se o zákonnou úpravu, provádějící čl. 17 odst. 1, 2, 4 a 5 Listiny a sjednocující dosavadní roztržitou úpravu poskytování informací. Přijetí tohoto zákona zároveň přispělo ke zvýšení právní jistoty ohledně skutečného naplnění ústavně garantovaného práva na přístup k informacím.³⁹

V roce 2006, zejména z důvodu přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, proběhla tzv. „velká novela“ zákona č. 106/1999 Sb., provedená zákonem č. 61/2006 Sb. Vzhledem k tomu, že se tato novela velmi významně dotkla i ustanovení § 17 ZSPI, budu v následující části práce aktuální platnou úpravu srovnávat s původním zněním zákona č. 106/1999 Sb.⁴⁰

Oprávnění žádat úhradu za poskytnutí informace zakotvuje zákon č. 106/1999 Sb. do § 17. Stejně jako zákon č. 123/1998 Sb. umožňuje požadovat úhradu ve výši, která nesmí být vyšší než náklady na pořízení kopie, opatření technického nosiče dat a odeslání informace žadateli. Mimo to ale připouští, aby povinný subjekt žádal také úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Osobně tento druh úhrady shledávám jako velmi problematický. Za pravdu mi dávají i příklady z praxe, kdy je často této úhrady zneužíváno jako prostředku pro odrazení žadatele od podání žádosti o informaci (více kapitola 2 a 4).

³⁸ MÜLLEROVÁ: *Nové přístupy...*, s. 31.

³⁹ ROTHANZL, Lukáš. In FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2012, s. 20 (§ 1).

⁴⁰ Účelem této práce není podrobně rozebrat celou úpravu práva na informace v zákoně č. 106/1999 Sb. Z toho důvodu se zaměřím jen na ta ustanovení s mou prací související.

Zákon stanoví pouze možnost úhradu za poskytnutí informace požadovat, nikoliv povinnost. Povinnému subjektu je tedy ponecháno na vůli, zda skutečně úhradu požadovat bude, či nikoliv. Může například zvolit i takový postup, že bude žádat zaplacení úhrady pouze tehdy, když přesáhne určitou částku (př. 50 Kč).⁴¹ V praxi se ale často s bezplatným poskytováním informací ze strany povinných subjektů nesetkáme. Naopak je běžné, že jsou požadovány velmi vysoké částky, které ne vždy odpovídají zákonné úpravě a jejím prováděcím předpisům.

U některých povinných subjektů však povinnost požadovat úhradu fakticky existuje. Jako příklad je možné uvést územní samosprávné celky. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje v § 38 povinnost péče o zachování a rozvoj obecního majetku. Z uvedeného vyplývá, že obec by v zásadě úhradu (alespoň v rozsahu materiálových výdajů) za poskytnutí informace požadovat měla. Neuplatňování tohoto požadavku by mělo být spíše výjimečnou situací a mělo by být dostatečně odůvodněno (např. sociální situací žadatele).⁴²

K tomu, aby mohla být úhrada požadována, je nezbytné, aby povinný subjekt žadateli písemně oznámil, že bude žádat úhradu, a také vyčíslil její skutečnou výši. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady stanovena. Zároveň musí obsahovat poučení o možnosti podat proti výši úhrady stížnost podle § 16a ZSPl. Toto oznámení musí žadatel obdržet před samotným poskytnutím informace (uplynutím zákonné lhůty⁴³), jinak úhrada nemůže být požadována.⁴⁴

Pokud jde o odůvodnění výše úhrady v oznámení, nestačí, když povinný subjekt uvede pouze výslednou částku, ale jak říká sám zákon, musí uvést na základě jakých skutečností a jakým způsobem výši úhrady určil. Cílem oznámení je, „*aby se žadatel vždy dozvěděl výši požadované částky před vydáním informace a aby se přesně dozvěděl, jakým způsobem povinný subjekt k požadované částce došel, na jakých skutečnostech ji zakládá.*“⁴⁵ Oznámení by tedy vždy mělo být odůvodněno v takovém rozsahu, aby žadatel přesně věděl, proč je úhrada v určité výši požadována.

⁴¹ KORBEL, František. In KORBEL a kol.: *Právo na informace...*, s. 195 (§ 17 zákona č. 106/1999 Sb.).

⁴² FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu...*, s. 820 (§ 17).

⁴³ Tamtéž, s. 849.

⁴⁴ § 17 odst. 3 a 4 zákona č. 106/1999 Sb.

⁴⁵ *Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů* [online]. psp.cz, 11. května 2005 [cit. 21. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14119&pdf=1>>.

V případě úhrady za kopie by v oznámení měl být uveden alespoň jejich počet, formáty, zdali se jednalo o barevné či černobílé kopie, jaká je částka za ten který druh kopie a konečná částka. Podobně tomu je u úhrady za technický nosič dat. U poplatku za odeslání informace by oznámení přinejmenším mělo obsahovat, jakým způsobem byla informace odeslána (př. prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb), jak povinný subjekt úhradu určil (př. odkaz na sazebník České pošty), uvedení jednotlivých částek a samozřejmě i částku výslednou.⁴⁶

Největší roli však odůvodnění oznámení hraje u úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Zde je nezbytné uvést nejen počet hodin a sazbu, která je dle povinně zveřejňovaného sazebníku účtována, ale též dostatečně odůvodnit, jaké činnosti byly povinným subjektem pod vyhledávání informací zahrnuty a v čem shledává jeho mimořádnou rozsáhlost.^{47 48}

V odborné veřejnosti nepanuje jednotný názor na to, zda nedostatečné odůvodnění s sebou nese nemožnost úhradu požadovat. Autoři komentáře k zákonu č. 106/1999 Sb. se přiklání k názoru, že při pouhém nedostatečném odůvodnění oznámení o výši úhrady právo na náhradu nákladů nezaniká.⁴⁹ Já se naopak domnívám, že by povinný subjekt o toto oprávnění přijít měl. Zákon č. 106/1999 Sb. možnost požadovat úhradu za poskytnutí informace spojuje s povinností oznámení o její výši, a to včetně náležitého odůvodnění. Neodůvodní-li povinný subjekt dostatečně požadovanou výši úhrady, neměl by dle mého názoru být oprávněn tuto úhradu požadovat.

Oznámení představuje určitou výzvu pro žadatele, aby se s konečnou platností vyjádřil, zda o informaci v požadovaném rozsahu a za vyčíslenou úhradu má stále zájem. Jeho vůle je projevena zaplacením úhrady. Nebude-li úhrada zaplacená do 60 dnů od doručení oznámení, povinný subjekt žádost odloží a informaci neposkytne. Zaplacení úhrady je tedy podmínkou pro poskytnutí informace.⁵⁰ Pokud by se žadateli úhrada zdála příliš vysoká, nebo by byl přesvědčen, že žádná úhrada nemá být účtována, může proti ní brojit prostřednictvím stížnosti podle § 16a ZSPI (více kapitola 3).

Srovnám-li právní úpravu před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. a právní úpravu současnou, výčet položek, za něž bylo možné požadovat úhradu, byl téměř totožný. Výše požadované úhrady nesměla přesáhnout „*náklady spojené s vyhledáváním informací*,”

⁴⁶ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu...*, s. 852 (§ 17).

⁴⁷ Tamtéž, s. 853.

⁴⁸ Podobně též rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 6. srpna 2015, sp. zn. 31 Af 16/2013.

⁴⁹ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu...*, s. 858 (§ 17).

⁵⁰ § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.

pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli.“⁵¹ Úhradu za vyhledání informací mohl ale povinný subjekt žádat pouze výjimečně, a to v případě rozsáhlých žádostí, které zjevně převyšovaly běžný zájem veřejnosti o činnost veřejné správy a výrazným způsobem omezovaly další činnost povinného subjektu. V ostatních případech mohl povinný subjekt žádat pouze přímé materiálové náklady (př. cena za kopii, poštovné apod.).⁵²

Na rozdíl od současné právní úpravy neměl povinný subjekt povinnost oznámit požadavek úhrady s uvedením její výše a řádným odůvodněním před poskytnutím informace. Naopak výše úhrady byla sdělena pouze tehdy, pokud si to žadatel sám požádal.⁵³ Nebyla však stanovena žádná lhůta, ve které měl povinný subjekt výši úhrady potvrdit. Zpravidla tak mělo být činěno v co nejkratší době poté, co byla žádost povinnému subjektu doručena, aby žadatel případně mohl zvážit, zda na požadavku na přístup k určité informaci setrvává, či vezme žádost zpět.⁵⁴

Podobně jako dnes bylo možné „*podmínit vydání informací zaplacením úhrady nebo zálohy*“⁵⁵. Pokud by žadatel úhradu nezaplatil, povinný subjekt by nebyl povinen informaci poskytnout.⁵⁶ Toto ustanovení však nebylo možné vykládat tak, že povinný subjekt mohl zaplacením úhrady či zálohy podmiňovat vyřízení žádosti. Takovýto postup by byl protiústavní (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Úhrada nebo záloha mohla být oprávněně požadována až při fyzickém předání informací. Požadavek na zaplacení úhrady byl žadateli nejčastěji sdělen v rámci výzvy k vyzvednutí si připravených informací.^{57 58}

⁵¹ § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. před novelou.

⁵² KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. 1. vydání. Praha: Linde, 2002, s. 53; KUŽÍLEK, Oldřich. *106 odpovědí na vaše dotazy. Příručka pro občany o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Otevřená společnost, 2001, s. 27.

⁵³ § 17 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. před novelou.

⁵⁴ KORBEL, František. In KORBEL a kol.: *Právo na informace...*, s. 200 (§ 17 zákona č. 106/1999 Sb.).

⁵⁵ § 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. před novelou.

⁵⁶ MATES, Pavel. *Právo na informace. Právní praxe*, 2000, roč. XLVIII, č. 2, s. 137.

⁵⁷ KUŽÍLEK, ŽANTOVSKÝ: *Svoboda informací...*, s. 58.

⁵⁸ Otázce obrany proti výši úhrady se věnuji v kapitole 3, v rámci níž provedu i srovnání s úpravou před novelou.

2 Posouzení ústavnosti

Předmětem této kapitoly je posouzení ústavnosti právní úpravy v zákoně č. 106/1999 Sb., opravňující povinné subjekty k požadavku úhrady za poskytování informací. Vzhledem k tomu, že prostřednictvím úhrad dochází k nepřímému omezení ústavně garantovaného práva na informace, je první podkapitola věnována této problematice. Na tuto spíše obecnější podkapitolu navazují další dvě, které se zabývají hodnocením ústavnosti nejprve samotné úhrady za poskytování informací a poté podmíněnosti vydání informace zaplacením úhrady.

2.1 Omezení práva na informace

Na úvod si dovoluji citovat usnesení ÚS ze dne 18. prosince 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, ve kterém ÚS dle mého názoru velmi výstižně popisuje podstatu práva na informace a možnost jeho případného omezení. *„Právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. [...] Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí. Právu na informace odpovídá obecná povinnost, aby nikdo, koho k tomu neopravňuje zákon, a nad míru, ve které ho k tomu opravňuje zákon, nikomu v podání informace nebránil.“*

Při omezování základních práv je třeba rozlišovat mezi omezením přímým a nepřímým (tzv. výhrada zákona). O přímé omezení se jedná v případě, kdy sama Listina předpokládá omezení základního práva a stanoví za tímto účelem i legitimní cíle (např. čl. 14 odst. 3 či čl. 17 odst. 4 Listiny). Je-li v konkrétním ustanovení Listiny pouze zmocnění zákonodárce k přijetí prováděcího zákona, aniž by se nějak blíže vymezoval jeho účel, jedná se o omezení nepřímé.⁵⁹ V obou těchto případech je však třeba dbát limitační klauzule, vymezené v čl. 4 odst. 4 Listiny, která stanoví, že *„při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. [...]“*. Není tedy přípustné, aby prostřednictvím zákonných omezení byla ohrožena podstata práva na informace, či aby bylo toto právo dokonce popřeno.⁶⁰ Princip vyjádřený v čl. 4 odst. 4 Listiny

⁵⁹ WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv*, ... s. 24.

⁶⁰ PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK a kol.: *Ústava a ústavní řád...*, s. 61 (čl. 4 Listiny).

je možné chápat jako určitou „*spodní mez omezení*“⁶¹ základního práva. Je-li tato mez překročena, jedná se o omezení protiústavní.

V čl. 17 odst. 5 Listiny se dle mého názoru kloubí, jak omezení přímé, tak omezení nepřímé. Ve vztahu k věcnému omezení práva na informace (př. osobní údaje, obchodní tajemství, utajované informace) se použijí limity stanovené v čl. 17 odst. 4 Listiny.⁶² V případě úhrad za poskytování informací však dle mého názoru nebylo primárním záměrem zákonodárce omezovat ústavně garantované právo, nýbrž pouze umožnit jeho realizaci. Z tohoto důvodu se domnívám, že právní úprava úhrad není omezením přímým, podléhajícím limitům zakotveným v čl. 17 odst. 4 Listiny, ale pouze omezením nepřímým, ke kterému došlo v důsledku umožnění faktické realizace práva na informace.

K zodpovězení otázky, zda je zákonné omezení, opravňující povinné subjekty k požadavku úhrady za poskytování informací, v souladu s ústavním pořádkem, je nezbytné se nejprve zabývat samotnou právní úpravou. Čl. 17 odst. 5 Listiny ve své druhé větě zmocňuje zákonodárce, aby za účelem provedení tohoto ustanovení přijal příslušný zákon. Ačkoliv se dle judikatury ESLP pojmem „zákon“ nerozumí pouze zákon jako jeden z pramenů práva, nýbrž i jakékoli jiné psané právo (př. vyhláška, nařízení) a dokonce i právo nepsané (př. judikatura)⁶³, český právní řád vyžaduje, v případě, že ústavní úprava zmocňuje zákonodárce k vydání prováděcího předpisu, aby se jednalo skutečně o zákon.⁶⁴ Není přípustné, aby ústavní úprava byla prováděna prostřednictvím podzákonného předpisu.

Zákonné provedení ale samo o sobě nepostačuje. Je třeba, aby zákon dosahoval určité kvality. V této souvislosti je nezbytné vzít v potaz judikaturu ESLP, dle které „*pojmem „stanovený zákonem“ vyžaduje nejen to, aby dotyčné opatření mělo základ ve vnitrostátním právu, ale zaměřuje se též na kvalitu daného zákona: ten musí být pro subjekty práv dostupný a předvídatelný.*“⁶⁵. Pokud by prováděcí zákon nesplňoval uvedená kritéria, nejednalo by se o řádné provedení a podmínka zákonnosti by nebyla naplněna.

Kritérium dostupnosti je splněno, pokud má adresát právní normy možnost se s ní nějakým způsobem seznámit. V České republice se právní předpisy s celostátní působností zveřejňují ve Sbírce zákonů a ve Sbírce mezinárodních smluv⁶⁶. Na místní úrovni pak existují

⁶¹ WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv...*, s. 131 (čl. 4 Listiny).

⁶² Tamtéž, s. 436 (čl. 17 Listiny).

⁶³ BOBEK, Michal. In KMEC a kol.: *Evropská úmluva...*, s. 107.

⁶⁴ WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv...*, s. 25.

⁶⁵ Rozhodnutí ESLP ve věci Štefanec proti České republice ze dne 18. července 2006. Stížnost č. 75615/01.

⁶⁶ Blíže zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

Věstníky právních předpisů kraje⁶⁷ či úřední desky obcí⁶⁸. Je-li předpis zveřejněn některým z uvedených způsobů, je pro jeho adresáty dostupný.⁶⁹

Aby bylo naplněno kritérium předvídatelnosti, musí být dle ESLP právo formulováno „s takovou přesností, aby umožnilo občanům – bude-li to třeba i za případné právní pomoci - předvídat, v míře odpovídající daným okolnostem důsledky, k nimž může vést jejich činnost“⁷⁰. Jednoduše řečeno, důsledky právní normy by neměly být pro jednotlivé adresáty překvapivé. Samozřejmě ale platí, že předvídatelnost nemůže být u všech norem stejná. Ústavní zákon vždy bude obecnější než například nařízení vlády, jímž se provádí konkrétní zákon.⁷¹ To je třeba při posuzování zákonnosti vzít v potaz.

K samotnému hodnocení ústavnosti předmětného omezení práva na informace využiji testu proporcionality, který ve své judikatuře zavedl Ústavní soud. Tento test je založen na postupném posuzování tří kritérií – vhodnosti (účelu), potřebnosti (nezbytnosti) a přiměřenosti (proporcionality v užším smyslu). V rámci tohoto testu se zkoumá, zda omezení základního práva je způsobilé dosáhnout cíle, zamýšleného právní úpravou, zda není možné použít mírnějšího prostředku k dosažení tohoto cíle a nakonec zda nedochází k nedůvodnému upřednostňování jednoho práva před druhým.⁷² Aby omezení základního práva bylo v souladu s ústavním pořádkem, je nutné, aby byly naplněny všechny tři podmínky zároveň. Pokud by nebyla splněna i jen jedna z nich, zákonné omezení by bylo protiústavní.

2.2 Ústavnost úhrad za poskytování informací

Jak bylo uvedeno výše, aby bylo omezení ústavně zaručeného práva na informace v souladu s ústavním pořádkem, musí být naplněna podmínka zákonnosti a předmětné omezení musí projít testem proporcionality, tj. kritérii vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti. V rámci této podkapitoly se budu věnovat naplnění těchto podmínek.

2.2.1 Zákonnost

Oprávnění povinného subjektu požadovat za poskytnutí informace úhradu je zakotveno v § 17 ZSPl. Odstavec první tohoto ustanovení stanoví, že povinný subjekt může žádat náhradu nákladů, které mu vzniknou v souvislosti s pořizováním kopií, opatřením

⁶⁷ § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ BOBEK, Michal. In KMEC a kol.: *Evropská úmluva*, ... s. 108.

⁷⁰ Rozhodnutí ESLP ve věci Müller a ostatní proti Švýcarsku ze dne 24. května 1988. Stížnost č. 10737/84. Citováno z: ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. I. část – Úmluva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010, s. 426.

⁷¹ BOBEK, Michal. In KMEC a kol.: *Evropská úmluva*, ... s. 108 - 110.

⁷² Nález ÚS ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 15/10, bod 50.

technického nosiče dat a také s odesláním informací žadateli. Mimo tyto materiálové náhrady umožňuje zákon požadovat úhradu také za tzv. mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Aby alespoň částečně bylo zabráněno libovůli ze strany povinných subjektů, zmocnil zákonodárce v § 21 odst. 2 ZSPI vládu, aby prostřednictvím nařízení stanovila základní zásady pro určení výše úhrad.⁷³ Z toho důvodu je každý povinný subjekt při stanovení výše úhrady povinen postupovat nejen dle § 17, nýbrž i dle nařízení vlády. Pokud by úhrady účtoval v rozporu s těmito předpisy, byl by zde důvod pro podání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) ZSPI a pro následné snížení úhrady či přikázání zjednání nápravy ze strany nadřízeného orgánu.⁷⁴

Základní podmínka, kterou musí povinný subjekt splnit, aby mohl žádat úhradu nákladů za poskytnutí informace, je zveřejnění sazebníku úhrad.⁷⁵ Účelem jeho zveřejnění je informovat žadatele o požadavku úhrady a o její výši. Také z tohoto důvodu má povinný subjekt povinnost jej zveřejnit nejen na veřejně přístupném místě ve svém sídle a úřadovnách, ale i způsobem umožňujícím dálkový přístup (zpravidla na svých internetových stránkách).⁷⁶

V sazebníku jsou stanoveny sazby za jednotlivé položky vymezené v § 17 odst. 1 ZSPI.⁷⁷ Úhrada jiných nákladů nemůže být ze strany povinného subjektu požadována. V případě, že povinný subjekt nezahrne některou ze zákonem vyjmenovaných položek do svého sazebníku, nemůže ani úhradu za ní po žadateli požadovat. Totéž platí, nebude-li sazebník zveřejněn vůbec.⁷⁸

Sazbu za pořízení kopie má povinný subjekt stanovit v závislosti na jejím formátu (př. A4), druhu (př. jednostranná) a použité technologii kopírování (př. inkoustová tiskárna). Pokud by se požadovaná informace nacházela např. v novinách, vydávaných povinným subjektem, a ten by ji poskytl formou prodeje dané tiskoviny, bude výše úhrady odpovídat ceně za jeden výtisk těchto novin.⁷⁹ Autoři komentáře k zákonu č. 106/1999 Sb. zahrnují pod tento druh nákladů i výdaje na pořízení elektronické kopie, tzv. naskenování.⁸⁰ Já se ale domnívám, že v uvedeném případě by povinný subjekt úhradu požadovat neměl, protože mu v zásadě žádné výdaje nevznikají. V úvahu by mohlo přicházet například opotřebení skenovacího zařízení či spotřeba elektřiny, avšak tyto výdaje budou dle mého názoru

⁷³ Nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „nařízení“).

⁷⁴ § 16a odst. 7 písm. b) a d) zákona č. 106/1999 Sb.; FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 827 (§ 17).

⁷⁵ § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 106/1999 Sb.

⁷⁶ § 5 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.

⁷⁷ § 2 a § 3 odst. 1 nařízení.

⁷⁸ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*..., s. 823-824 (§ 17).

⁷⁹ § 4 nařízení; FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 831 (§ 17).

⁸⁰ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 831 (§ 17).

marginální. Pokud by byl povinný subjekt schopen tento výdaj nějak objektivně vyčíslit, aby svůj požadavek v oznámení o výši úhrady dostatečně odůvodnil, mohl by i v tomto případě úhradu požadovat.

V souvislosti s možností požadovat úhradu za pořízení kopie vzniká otázka, jaký je vztah mezi úhradou dle zákona č. 106/1999 Sb. a správním poplatkem stanoveným zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích“). Nahlížení do spisu a s ním spojené právo na pořízení kopií (viz § 38 správního řádu) je procesním právem účastníka řízení (po splnění zákonných podmínek i dalších osob), naproti tomu poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb. je realizací ústavně zaručeného hmotného subjektivního práva kohokoliv.⁸¹

Úprava v zákoně č. 106/1999 Sb. je úpravou širší, obecnou a správní řád, resp. zákon o správních poplatcích se použije pouze u těch žádostí, které jsou svou povahou žádostí o nahlížení do spisu. V ostatních případech se použije zákon č. 106/1999 Sb.⁸² Z uvedeného vyplývá, že pokud je předmětem žádosti kopie určité části spisu dle zákona č. 106/1999 Sb., není možné žadateli účtovat poplatek podle položky 3 Sazebníku uvedeného v příloze k zákonu o správních poplatcích. Povinný subjekt může žádat pouze sazbu za pořízení kopie, uvedenou v povinně zveřejněném sazebníku úhrad, která musí odpovídat skutečným nákladům na její pořízení.^{83 84}

U úhrady za opatření technického nosiče dat platí obdobná kritéria jako při určení sazby za pořízení kopie. Povinný subjekt stanoví ve svém sazebníku cenu za jeden kus konkrétního druhu nosiče. Tato cena by měla odpovídat nákladům na jeho pořízení.⁸⁵ V praxi se však akceptuje i taková výše úhrady, která v sobě zahrnuje i náklad na zakoupení obalu příslušného technického nosiče dat.⁸⁶

Zákon č. 106/1999 Sb. opravňuje povinný subjekt žádat úhradu také za odeslání informací žadateli. Tato úhrada v sobě zahrnuje poštovné, které povinný subjekt zaplatil poskytovateli poštovních služeb, a paušálně stanovené balné.⁸⁷ Je však třeba upozornit na to,

⁸¹ Ministerstvo vnitra. *Metodické doporučení č. 1 k postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím - vyřizování žádostí o informace ze správních spisů* [online]., mvcz.cz, 2009 [cit. 17. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-green-01.aspx>>.

⁸² Rozsudek NSS ze dne 27. ledna 2004, sp. zn. 5 A 158/2001. Ačkoliv se toto rozhodnutí týká § 23 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), je možné jej vztáhnout i na aktuálně platnou právní úpravu, protože § 38 správního řádu je pouze podrobnější obdobou zmiňovaného ustanovení.

⁸³ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 833 (§ 17).

⁸⁴ Podrobněji k této otázce např. ČERNÍN, Karel. Poskytování kopií dokumentů ve světle práva na spravedlivý proces a práva na informace. *Správní právo*, 2009, č. 2, s. 93 – 103.

⁸⁵ § 5 nařízení.

⁸⁶ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 834 (§ 17).

⁸⁷ § 6 nařízení.

že zákon umožňuje požadovat úhradu pouze za odeslání informací žadateli. Není přípustné, aby si povinný subjekt účtoval náklady na odeslání jiných písemností (př. oznámení o výši úhrady) či za telefonické poskytnutí informace.⁸⁸ Je-li informace poskytnuta prostřednictvím e-mailu nebo datové zprávy, jsem toho názoru, že u běžných žádostí povinnému subjektu výdaje nevznikají, a z toho důvodu není ani oprávněn požadovat úhradu za odeslání informace.

Poslední zákonem připuštěná, avšak nejvíce problematická, je úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Tento pojem není zákonem ani prováděcími předpisy nijak definován. V úpravě před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. se užívalo pouze pojmu vyhledání informací, avšak jeho výklad, resp. možnost využití tohoto typu úhrady byl obdobný.⁸⁹

Ačkoli zákon hovoří pouze o úhradě za „vyhledání informace“, dle judikatury je třeba pod tento druh úhrady podřadit i náklady spojené s jejím zpracováním.⁹⁰ Na druhou stranu ale není přípustné, aby pod ní byly zahrnovány výdaje na zjištění, zda bude požadovaná informace vůbec poskytnuta.⁹¹ Tím se rozumí, že v případě vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, nemůže být po žadateli žádná úhrada požadována. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb. se do této úhrady nesmí počítat také náklady na samotné vytvoření informace, či na zjištění, zda ji má povinný subjekt v dispozici.

V souvislosti s výkladem pojmu mimořádně rozsáhlé vyhledání informací je třeba upozornit na rozdílnost mezi tímto pojmem a vytvářením nových informací (viz § 2 odst. 4 ZSPI). Dle NSS je třeba rozlišovat mezi situacemi, „*kdy je povinný subjekt schopen požadované informace sestavit ze „zdrojových“ informací, kterými disponuje, v zásadě mechanickým způsobem, a situacemi, v nichž sestavení požadované informace překračuje rámec takových jednoduchých úkonů*“⁹². V konkrétním případě je tedy třeba posoudit „*intelektuální náročnost*“⁹³ přípravy požadovaných informací. Nezáleží přitom na pracnosti a době zpracování těchto informací. Tato hlediska se zohledňují v rámci úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.⁹⁴

Odlišení těchto dvou případů je důležité zejména z toho důvodu, že každý z nich bude ze strany povinného subjektu jinak vyřízen. Je-li předmětem žádosti „nová“ informace, je

⁸⁸ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 835 – 836 (§ 17).

⁸⁹ viz např. KORBEL, František. In KORBEL a kol.: *Právo na informace*..., s. 197 (§ 17 zákona č. 106/1999 Sb.).

⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 13. října 2004, sp. zn. 6 A 83/2001.

⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 10. října 2003, sp. zn. 5 A 119/2001.

⁹² Rozsudek NSS ze dne 9. února 2012, sp. zn. 1 As 141/2011.

⁹³ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 83 (§ 2).

⁹⁴ Tamtéž.

povinný subjekt oprávněn žádost odmítnout.⁹⁵ Jedná-li se však pouze o časově náročné zpracování informací, budou informace poskytnuty po zaplacení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Pokud by k jejímu uhrazení nedošlo, žádost bude odložena.⁹⁶

O mimořádně rozsáhlé vyhledání informací se jedná za situace, kdy žádost přesahuje určitý běžný zájem jednotlivce o dění ve veřejné správě, tj. bude-li zaměstnanec povinného subjektu nucen po delší dobu přerušit svou práci a věnovat se pouze vyhledání požadované informace.⁹⁷ Důvodem pro uplatnění toto typu úhrady ale nemusí být vždy množství požadovaných informací.⁹⁸ Zpravidla to tak bude, ale může nastat i situace, že povinný subjekt má žádané informace přehledně uloženy a bude tedy otázkou několika minut tyto informace najít a odeslat žadateli. Na druhou stranu ale může být předmětem žádosti velmi stará informace, kterou pověřený zaměstnanec bude muset složitě vyhledávat, například v archivu. V tomto případě se domnívám, že by si povinný subjekt mohl účtovat i náklady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Z uvedených důvodů je tedy nezbytné nejprve zhodnotit konkrétní okolnosti případu a až v návaznosti na to stanovit adekvátní výši úhrady.

Náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací se vyčísľují pomocí „*hodinové sazby odvozené z nákladů na platy, případně mzdy a z ostatních osobních nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací*“⁹⁹. Málokdy se ale stane, že čas strávený nad vyhledáváním požadované informace je například přesně dvě hodiny. Z tohoto důvodu často povinné subjekty ve svých sazebnících uvádí, že hodinová sazba se účtuje za každou i započatou hodinu.¹⁰⁰ Právní úprava takovýto postup nevyklučuje, avšak dle mého názoru je v rozporu se smyslem úhrad za poskytování informací. Úhrady mají pokrýt skutečné výdaje povinného subjektu na poskytnutí informací, nikoliv přinášet zisk.¹⁰¹

V tomto ohledu shledávám právní úpravu jako nedostatečnou, protože umožňuje povinnému subjektu získávat finanční prostředky nad rámec výdajů skutečně vynaložených. Bude-li mít povinný subjekt v sazebníku stanoveno, že při mimořádně rozsáhlém vyhledávání informací si účtuje každou i jen započatou hodinu, domnívám se, že bude mít tendenci započít novou hodinu, i kdyby to mělo být jen pět minut. Za této situace má „zapláceno“ i zbylých padesát pět minut, ačkoliv fakticky žádnou vyhledávací činnost nevykonával. Dle mého názoru by se § 7 nařízení měl upřesnit, a to přinejmenším v tom rozsahu, aby se povinným

⁹⁵ § 15 zákona č. 106/1999 Sb.

⁹⁶ § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.

⁹⁷ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 838 (§ 17).

⁹⁸ Tamtéž, s. 839 (§ 17).

⁹⁹ § 7 nařízení.

¹⁰⁰ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 841 (§ 17).

¹⁰¹ Tamtéž, s. 829 (§ 17).

subjektům znemožnilo účtovat i jen započatou hodinu. Jako adekvátní v případě, že bude započata další hodina, považují požadavek úhrady poměrné části z hodinové sazby stanovené v sazebníku.

Hodinová sazba, jak již bylo uvedeno, se dle nařízení skládá z nákladů na platy (mzdy) a z ostatních osobních nákladů. Co se rozumí ostatními osobními náklady, ale nařízení nevymezuje. Autoři komentáře k zákonu č. 106/1999 Sb. pro určení tohoto typu nákladů vychází z předpisů týkajících se účetnictví a za ostatní osobní náklady považují například náklady na veřejné zdravotní pojištění.¹⁰² Otázkou ale je, zda tento druh nákladů není zahrnut již v nákladech na platy (mzdy) a pod ostatní osobní náklady se zahrnují jiné výdaje (př. jízdné do archivu, bude-li se nacházet mimo úřadovnu povinného subjektu)¹⁰³. K výkladu tohoto pojmu bohužel neexistuje ani soudní judikatura a není tedy možné jednoznačně vymežit, co pod tyto náklady podřadit.

Opět tu lze poukázat na to, že právní úprava není dostatečně určitá. V § 7 nařízení jsou použity velmi obecné pojmy, které umožňují povinnému subjektu zahrnout pod úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací i výdaje, které by pod jiný druh úhrady nepodřadil. Příkladem může být odměna zaměstnanci za vyhledávací činnost. Vyjdu-li čistě z dikce § 7 nařízení, tak se ve své podstatě jedná o osobní náklad spojený s mimořádně rozsáhlou vyhledávací činností a povinný subjekt by jej teoreticky mohl uplatnit. Následně by záleželo na aktivitě žadatele, zda se by se vůči takto stanovené úhradě bránil.

Autoři komentáře k zákonu č. 106/1999 Sb. v souvislosti s požadavkem úhrad upozorňují na snahu žadatelů obcházet povinnost tuto úhradu platit. Uvádějí příklad, ve kterém je žadateli odesláno oznámení o výši úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Ten ji však nezaplatí a povinný subjekt žádost odloží. Žadatel následně požádá známého, aby podal žádost o tutéž informaci. Původní žadatel se za této situace domnívá, že informace je již povinným subjektem vyhledána a zpracována a nový žadatel nebude nucen úhradu za takovouto informaci platit.¹⁰⁴ Dle mého názoru by ji ale zaplatit měl. Povinný subjekt náklady na vyhledání informace vynaložil a nemůže za to, že mu je žadatel neuhradil. Pokud by obdržel tutéž žádost o informaci, domnívám se, že by úhradu mohl žádat i po novém žadateli, a to přinejmenším z toho důvodu, že pravděpodobnost, že by někdo žádal tutéž informaci je velmi malá, a zjevně by se tu jednalo o snahu obcházet zákonnou povinnost.

¹⁰² FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, s. 841 – 842 (§ 17).

¹⁰³ Tamtéž, s. 842 (§ 17).

¹⁰⁴ Tamtéž, s. 825 (§ 17).

Mimo stanovení zásad pro určení výše jednotlivých druhů sazeb vymezených v § 17 ZSPI obsahuje nařízení také možnost částečného nebo úplného osvobození od povinnosti hradit úhradu za poskytnutí informací.¹⁰⁵ Tato možnost je však povinnými subjekty využívána velmi zřídka. Povinné subjekty si naopak mnohdy účtují velmi vysoké částky za poskytnutí informace, čímž mohou žadatele od podání žádosti o informaci odradit, příp. jim toto právo dokonce upřít.

V této souvislosti je možný příměr s právem na přístup k soudu, které je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny. Soudní řízení je v České republice zpoplatněno prostřednictvím soudního poplatku. Jeho hlavním úkolem je finanční pomoc státu ve vztahu k zajištění fungování soudnictví. Kromě toho má ale také odrazovat navrhovatele od zbytečných a nesmyslných podání.¹⁰⁶ Soudní řád správní jako jeden z prováděcích předpisů zmíněného článku Listiny obsahuje v § 36 odst. 3 možnost osvobození od tohoto poplatku. Předpokladem pro osvobození je, že účastník doloží, že nemá dostatečné prostředky, a že se nejedná o zjevně bezúspěšné uplatňování práva. Díky tomu je soudní ochrana zajištěna i těm jednotlivcům, kteří nemají peníze na zaplacení soudního poplatku.

Právo na informace je stejně jako právo na přístup k soudu ústavě garantované právo. Je tedy otázkou, jak je možné, že některé povinné subjekty prostřednictvím příliš vysokých úhrad za poskytování informací toto právo fakticky popírají. Dle mého názoru by zde po vzoru soudních poplatků měla být možnost, resp. po splnění zákonem stanovených podmínek povinnost, osvobodit jednotlivce od povinnosti zaplatit úhradu za poskytnutí informace. Zákonná úprava by se mohla inspirovat úpravou, kterou známe např. ze soudního řádu správního, kdy žadatel, pokud by chtěl osvobodit od povinnosti platit úhradu, by musel prokázat, že nemá dostatečné finanční prostředky. Zakotvením takovéto úpravy by se právo na svobodný přístup k informacím skutečně zajistilo každému, a to i nemajetnému žadateli.

Na závěr této podkapitoly, avšak ještě před samotným zhodnocením naplnění podmínky zákonnosti, se budu věnovat aktivnímu zpřístupňování informací¹⁰⁷, tedy zveřejňování informací bez nutnosti žádosti. Informace, které má povinný subjekt povinnost

¹⁰⁵ § 3 odst. 3 nařízení.

¹⁰⁶ POSPÍŠIL, Petr. In BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online]. beck-online.cz, 2014 [cit. 17. ledna 2016]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgrpw62zsl4zc443cl4zdambsl4ytkmc7obtdgnq>>.

¹⁰⁷ Rozdíl mezi aktivním a pasivním poskytováním informací velmi výstižně popisuje ve své učebnici správního práva profesor Průcha: „Z povahy věci je zřejmé, že poskytování informací jejich zveřejňováním by se mělo vztahovat zejména na ty informace, které mají obecnější význam a které budou potřebné pro všechny či většinu osob, které přijdou do kontaktu s předmětným orgánem. Naproti tomu poskytování informací na žádost umožňuje překrýt ty individuální a mnohdy značně specializované požadavky, které souvisejí s individuální zájmovou orientací či motivací žadatele.“ (srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2012, s. 365.).

aktivně zveřejňovat, jsou vymezeny v § 5 odst. 1 a 2 ZSPI. V souvislosti s úhradami lze zdůraznit zejména povinné zveřejnění sazebníku úhrad za poskytování informací či rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti na výši úhrad.¹⁰⁸ Tyto informace se zveřejňují na veřejně přístupném místě v sídle a úřadovnách povinného subjektu, ale taktéž způsobem umožňujícím dálkový přístup (zejm. na internetových stránkách povinného subjektu).¹⁰⁹

Z hlediska úhrad má však největší význam § 5 odst. 3 ZSPI, ukládající povinným subjektům povinnost zveřejnit informace poskytnuté na žádost do 15 dnů od tohoto poskytnutí, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jedná-li se o informace poskytnuté v jiné než elektronické podobě nebo o informace, které jsou mimořádně rozsáhlé (bez ohledu na formu zveřejnění), postačí, bude-li zveřejněna doprovodná informace, která bude shrnovat obsah poskytnuté informace.

Jako problematické shledávám, že zákon nestanoví dobu, po kterou má být informace zveřejněna. Ani odborná veřejnost se v této otázce neshoduje a existují různé názory. Někteří říkají, že když zákon mlčí, měla by být informace zveřejněna napořád. Odůvodňují to tím, že informace se zveřejňuje v elektronické podobě a neměl by tedy být problém s tím, že by informace někde tzv. „překážela“.¹¹⁰ Jiní tuto otázku posuzují z hlediska aktuálnosti a uvádějí, že informace může být odstraněna, jakmile se stane neaktuální.¹¹¹ Autoři komentáře k zákonu č. 106/1999 Sb. upřednostňují názor, který pro určení minimální doby zveřejnění informace vychází z vazby na výroční zprávu. Výroční zpráva za předchozí kalendářní rok má být vypracována a zveřejněna nejpozději do 1. března následujícího kalendářního roku.¹¹² Byla-li informace poskytnuta například 25. října 2015, bude žádost o tuto informaci zahrnuta ve výroční zprávě za rok 2015 zpracované do 1. března 2016, a tedy informace by měla být zveřejněna minimálně do 1. března 2017, kdy bude vypracována a zveřejněna nová výroční zpráva.¹¹³

Smyslem tohoto ustanovení je, mimo obecného účelu kontroly veřejné správy, také zabránění podávání opakovaných žádostí.¹¹⁴ Pokud povinný subjekt zjistí, že je žádána již zveřejněná informace, může na základě § 6 odst. 1 ZSPI odkázat nejpozději do 7 dnů na zveřejněnou informaci. Pokud by žadatel trval na tom, že chce například kopii takovéto informace, musí mu ji povinný subjekt po zaplacení náhrady s tím souvisejících nákladů

¹⁰⁸ § 5 odst. 1 písm. f) a i) zákona č. 106/1999 Sb.

¹⁰⁹ § 5 odst. 1 a 4 zákona č. 106/1999 Sb.

¹¹⁰ KOLMAN: *Právo na informace*, s. 78.

¹¹¹ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 263 (§ 5).

¹¹² § 18 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.

¹¹³ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 263 – 264 (§ 5).

¹¹⁴ KOLMAN, Petr. *Právo na informace – ke dvěma aktuálním problémům spojeným s § 5 odst. 3 SvInf. Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 9, s. 332.

poskytnout.¹¹⁵ Není-li však zákonem vymezena doba, po kterou musí být informace zveřejněna, může povinný subjekt informaci sejmout po libovolné době. Tato skutečnost má význam zejména při mimořádně rozsáhlém vyhledávání informací, se kterým jsou často spojeny vysoké úhrady nákladů. Po odstranění zveřejněné informace nemá žadatel možnost se dozvědět (vyjma výroční zprávy), že podobná nebo stejná žádost již byla podána. To může být ze strany povinného subjektu zneužito, a to tím způsobem, že bude žádat znovu zaplacení úhrady za vyhledání informace, ačkoliv ji má již zpracovanou.

Dle mého názoru je nezbytné tento zákonný nedostatek odstranit. Nedomnívám se však, že by došlo k jeho vyřešení vypuštěním zmiňovaného ustanovení ze zákona. Naopak by se tím výše nastíněný problém ještě prohloubil. Uvedené ustanovení by se mělo novelizovat, a to alespoň v tom rozsahu, že by se stanovila minimální doba, po kterou musí být informace zveřejněna. Podle mého názoru by ale právní úprava mohla být i taková, že by ukládala povinnost trvale zveřejňovat již jednou poskytnutou informaci. Ačkoliv informace po určité době zastará, nevylučuje to, že nějaký žadatel bude potřebovat právě tuto starší informaci. Tím by se ulevilo povinným subjektům, protože ty by mohly na zveřejněnou informaci pouze odkázat. Zároveň by takováto úprava alespoň částečně zabránila opakovaným požadavkům na zaplacení úhrady, protože žadatelé by si potřebné informace mohli vyhledat sami.

Zhodnotím-li právní úpravu úhrad dle v úvodu podkapitoly vytyčených kritérií, domnívám se, že podmínka zákonnosti je naplněna. Ohledně splnění kritéria dostupnosti není v případě zákona ani prováděcího nařízení pochyb, oboje se vyhledává ve Sbírce zákonů. Pokud jde o kritérium předvídatelnosti, u právní úpravy úhrady za kopii, opatření technického nosiče dat a odeslání informací žadateli je bezpochyby naplněno. V případě právní úpravy úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací mohou jisté pochybnosti nastat. Na nedostatky této úpravy jsem se snažila poukázat výše. Tyto nedostatky však dle mého názoru nejsou takového rozsahu, aby bránily předvídatelnosti zákona. Zároveň platí, že povinné subjekty by při výkladu neurčitých pojmů měly postupovat v zásadě ústavně konformním způsobem, a tedy vykládat tyto pojmy tak, aby ústavně zaručené právo na informace omezovaly v co nejmenší míře.¹¹⁶ I s ohledem na tuto faktickou povinnost¹¹⁷ povinných subjektů je dle mého názoru podmínka zákonnosti splněna.

¹¹⁵ § 6 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb.

¹¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 9. února 2012, sp. zn. 1 As 141/2011, bod 14.

¹¹⁷ Soudloví „faktická povinnost“ používám z toho důvodu, že povinným subjektům povinnost ústavně konformního výkladu výslovně uložena není. Pokud by ale jejich rozhodnutí bylo napadeno žalobou a bylo přezkoumáváno soudem, mohlo by být za použití tohoto typu výkladu zrušeno, protože soud jej již použít musí (srov. nález ÚS ze dne 9. září 1999, sp. zn. IV. ÚS 202/99).

2.2.2 Test proporcionality

Prvním krokem testu ústavnosti je posouzení kritéria **vhodnosti** (způsobilosti). Zákonné omezení práva na informace, aby splňovalo toto kritérium, musí být schopné dosáhnout zákonodárcem zamýšleného cíle.¹¹⁸ Tím v případě právní úpravy úhrad za poskytování informací dle mého názoru je snaha ochránit povinný subjekt před nepřiměřenou zátěží, a to jak zátěží finanční, tak zátěží z hlediska množství podaných žádostí.

Povinný subjekt může požadovat úhradu ve výši, která nepřesahuje náklady na pořízení kopie, opatření technického nosiče dat a odeslání informací žadateli. Spíše výjimečně může žádat také úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.¹¹⁹ Úhrada má tedy povinnému subjektu pomoci pokrýt skutečné náklady, které v souvislosti s poskytnutím požadované informace vynaložil. Pokud by měl dostatek finančních prostředků, úhradu za poskytnutí informace by požadovat nemusel. Zákon mu dává možnost požadavek uplatnit, nejedná se o povinnost.

Zpoplatnění žádostí o informace zároveň může některé žadatele od zbytečných a mnohdy až šikanózních žádostí odradit. Pokud žadatel požaduje velké množství různorodých informací, musí na základě zákona č. 106/1999 Sb., v jehož režimu žádost podává, ale i na základě povinně zveřejněného sazebníku úhrad počítat s tím, že úhradu za požadované informace bude muset zaplatit. Ačkoliv právo na informace je ústavně zaručené právo každého, nemělo by paralyzovat činnost orgánů veřejné moci. V každé společnosti se najdou jedinci, kteří svých na nejvyšší úrovni garantovaných práv zneužívají, a úhrada za poskytování informací (zejm. v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací) může být důvodem, proč od své mnohdy nesmyslné žádosti, upustí.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že podmínka vhodnosti je v případě zákonného omezení, spočívajícího v povinnosti platit úhradu za poskytování informací, splněna. Úhrada je způsobilá (alespoň částečně) zabránit podávání zbytečných žádostí a také nahradit povinnému subjektu náklady, které s poskytováním informací měl.

Vzhledem k tomu, že jsem shledala jako splněné kritérium vhodnosti, mohu přistoupit k druhému kroku, kterým je posouzení kritéria **potřebnosti** (nutnosti). Podmínka potřebnosti je naplněna, pokud není možné k dosažení zamýšleného cíle použít jiný prostředek, který by se ústavně zaručeného práva na informace nedotkl vůbec, či jej omezoval v menší míře.¹²⁰

¹¹⁸ WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv*, s. 27.

¹¹⁹ § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.

¹²⁰ WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv*, s. 27.

Zároveň platí, že použitý prostředek musí být způsobilý daného cíle dosáhnout, tedy musí být současně naplněna podmínka vhodnosti.

V rámci posuzování hlediska potřebnosti se budu zabývat také subsidiaritou úhrad jako takových. Podle mého názoru by požadavek na úhradu nákladů za poskytnutí informací povinné subjekty měly uplatňovat *ultima ratio*, tedy jako poslední možnost, nelze-li postupovat jinak. Pokud jim nějaké výdaje vzniknou, mají zajisté právo na to, aby jim byly uhrazeny, avšak bude-li možné se jim vyhnout, měly by postupovat takovým způsobem, aby žádné výdaje vůbec nevznikly.

Zákon ukládá povinnému subjektu v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, či je žádost formulována příliš obecně, povinnost vyzvat žadatele, aby žádost do třiceti dnů od doručení výzvy upřesnil.¹²¹ V této souvislosti je třeba upozornit na rozdíl mezi příliš obecně formulovanou žádostí a žádostí, prostřednictvím níž žadatel žádá velké množství informací. O obecnou žádost se jedná v případě, kdy nelze jednoznačně určit, jaké informace žadatel požaduje. Směřuje-li tedy žádost k poskytnutí většího množství informací, které ale jsou z žádosti určitelné, o obecnou žádost se nejedná a povinný subjekt nemá ani povinnost vyzvat k doplnění žádosti.¹²²

Já se ale domnívám, že by povinný subjekt v případě, že obdrží žádost, ze které je sice zřejmé, co žadatel žádá, ale je formulována poměrně obecně, měl žadatele nejprve vyzvat, aby žádost upřesnil, nebo uvedl, že na jejím rozsahu trvá, a zároveň ho upozornit, že s rozsáhlou žádostí je spojena vyšší úhrada. Pokud se žadatel ve stanovené lhůtě nevyjádří nebo uvede, že na rozsahu žádosti trvá, může povinný subjekt požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, o kterou se zpravidla v tomto případě bude jednat. Tímto postupem by se mohlo (alespoň částečně) zabránit tomu, aby povinný subjekt zbytečně vynaložil úsilí a mnohdy nemalé finanční prostředky na vyhledání informace¹²³, kterou si žadatel pro příliš vysokou úhradu zpravidla ani nevyzvedne.

V této souvislosti lze podotknout, že účelem práva na informace je mimo jiné zajištění transparentnosti výkonu veřejné moci.¹²⁴ Není ale přípustné, aby prostřednictvím žádostí o informace byla běžná činnost úřadu paralyzována. Pokud si tedy například nějaký investigativní novinář požádá o obecnou informaci, z níž jednoznačně nevyplývá, co konkrétně požaduje (např. chce zkontrolovat, zda úřad v minulém roce dělal vše, jak měl), je

¹²¹ § 14 odst. 5 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.

¹²² FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 576 (§ 14).

¹²³ Povinný subjekt je povinen v oznámení o požadavku úhrady její výši přesně vyčíslit, což v případě úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací nepůjde předtím, než samotné vyhledání provede. Bližší FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 822 – 823 (§ 17).

¹²⁴ KORBEL, František. In KORBEL a kol: *Právo na informace*..., s. 48.

dle mého názoru povinný subjekt zcela oprávněn ho vyzvat k doplnění žádosti. Pokud žádost nebude upřesněna, může povinný subjekt rozhodnout o jejím odmítnutí.¹²⁵ Každý žadatel by si před podáním žádosti měl rozmyslet, jakou informaci potřebuje, a měl by se snažit ji v žádosti co nejpřesněji vymezit. Díky tomu nebudou vznikat zbytečné výdaje s vyhledáním a zpracováním nepotřebných informací a informace bude poskytnuta rychleji (př. nebude třeba vyzývat k upřesnění).

Pokud by žadatel požadovanou úhradu nechtěl zaplatit, může být povinným subjektem vyzván, aby se k němu dostavil osobně, a to například za účelem osobního převzetí požadované informace (nevzniká náklad na poštovním), nahlédnutí do příslušného dokumentu a pořízení si výpisu, nebo z toho důvodu že mu informace bude poskytnuta ústně. Vynaložené náklady budou díky tomu omezeny na minimum, či dokonce nevzniknou vůbec.¹²⁶ Za této situace však bude problematické, aby se povinný subjekt vůbec dozvěděl, že ze strany žadatele není vůle úhradu po obdržení oznámení zaplatit. Možným řešením by mohlo být zařazení uvedeného upozornění přímo do oznámení o výši úhrady. Tak by si žadatel mohl vybrat, zda ponese náklady vzniklé při vyřizování jeho žádosti, nebo zda si raději zajde osobně k povinnému subjektu a požadované informace si opatří přímo tam.

Pokud přistoupím k samotnému hodnocení hlediska potřebnosti, domnívám se, že úhrada za poskytnutí informace je „nejmenším možným zlem“, které si lze za současné právní úpravy představit. Účelem úhrad je, jak již bylo uvedeno výše, zabránit zatěžování povinného subjektu, a to především z hlediska finančního. Povinný subjekt při poskytování informací vynaloží určité výdaje (př. barva do kopírovacího zařízení, nákup CD či zakoupení poštovní známky) a nelze po něm žádat, aby uvedené náklady nesl sám. Pokud bychom po povinném subjektu chtěli, aby žadatelům poskytoval kopie či vypaloval CD zdarma, s největší pravděpodobností by se to odrazilo na výši daní, které státu odvádíme a ze kterých je činnost většiny povinných subjektů hrazena. Na základě uvedeného lze tedy podmínku potřebnosti shledat jako splněnou.

Posledním krokem testu ústavnosti je hledisko **přiměřenosti** (spravedlivé únosnosti, proporcionality v užším slova smyslu). V rámci tohoto kroku se zkoumá, zda omezení ústavně zaručeného práva je přiměřené účelu, jehož má být daným omezením dosaženo.¹²⁷ Aplikují-li tento obecný postup na posuzované omezení, je předmětem hodnocení otázka, zdali je právní úprava úhrad za poskytování informací přiměřená k zajištění ochrany

¹²⁵ § 14 odst. 5 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.

¹²⁶ KUŽVART, PAZDERKA: *Právo na informace...*, s. 108.

¹²⁷ WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv*, s. 27.

povinného subjektu před nepřiměřenou zátěží. Jedná se tedy o určité vyvažování mezi ústavně zaručeným právem jednotlivce a veřejným zájmem na ochraně povinných subjektů.

Poskytování informací ze strany povinných subjektů má charakter veřejné služby.¹²⁸ S tím souvisí i povaha úhrady za poskytované informace. Jedná se o určitou „*cenu informační služby*“¹²⁹, jejíž výše se odvíjí od konkrétní žádosti, a není tedy možné, ačkoliv tak některé povinné subjekty činí, ji považovat za správní poplatek. Pro něj je naopak charakteristické, že je stanovena jednotná sazba bez ohledu na konkrétní okolnosti případu.¹³⁰ Chápání úhrady jako ceny za poskytnutou službu dle mého názoru odpovídá výše vymezenému účelu úhrad.

Podobnou myšlenku vyjádřil i NSS, který v souvislosti s úhradou za poskytování informací vyslovil názor, „*že se nejedná o platbu za poskytnutí informace, ale o úhradu nákladů vynaložených na poskytnutí informace – zejména za užitý materiál, tisk, atd. Účelem této úpravy byla ochrana veřejných financí v případě, že by náklady na poskytování informací povinný subjekt finančně zatěžovaly, nikoli zamezení či zpoplatnění přístupu k informacím.*“¹³¹ Účelem úhrad za poskytování informací tedy není věcné omezení práva na informace, jako je tomu například u ochrany osobních údajů či obchodního tajemství, nýbrž se jedná o ochranu povinného subjektu před nepřiměřenou zátěží, a to zejména zátěží finanční, ale i zátěží z hlediska množství podaných žádostí o informace.

Z uvedených důvodů shledávám omezení práva na informace prostřednictvím úhrad za jejich poskytování jako přiměřené výše vymezenému účelu. Nedomnívám se, že by požadované úhrady byly ve většině případů pro žadatele neúnosné, a tedy nepřiměřené. Pokud žadatel žádá o informaci, musí na základě povinně zveřejněného sazebníku počítat s tím, že po něm úhrada vynaložených nákladů bude požadována. Zpravidla se jedná o přímé materiálové výdaje (př. kopie, tisk, poštovné). Samozřejmě ale platí, že pokud povinný subjekt sazebník zveřejněn nemá, úhradu požadovat nemůže.

Určité pochybnosti ohledně přiměřenosti mohou vznikat u požadavku úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Jak bylo uvedeno v podkapitole, věnující se zákonnosti úhrad, k mimořádně rozsáhlému vyhledání informací dochází pouze za situace, kdy žádost přesahuje určitý běžný zájem jednotlivce o dění ve veřejné správě, tj. bude-li zaměstnanec povinného subjektu nucen po delší dobu přerušit svou práci a věnovat se pouze vyhledání požadované informace. K této situaci ale bude docházet spíše výjimečně. Zároveň

¹²⁸ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. září 2010, sp. zn. Konf 115/2009 (dále jen „usnesení zvláštního senátu“).

¹²⁹ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL. *Zákon o svobodném přístupu*, s. 818 (§ 17).

¹³⁰ Tamtéž, s. 819 (§ 17).

¹³¹ Usnesení NSS ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 8 Ao 4/2011.

platí, že povinný subjekt, pokud bude požadavek této úhrady uplatňovat, jej musí řádně odůvodnit. V odůvodnění musí být mimo sazby uvedeno také to, jaké činnosti byly pod tento druh úhrady zahrnuty a proč vyhledávání povinný subjekt považuje za mimořádně rozsáhlé. Bez takového odůvodnění daná úhrada nemůže být žádána. Pokud by se žadateli úhrada zdála příliš vysoká, může využít možností obrany, které mu zákon č. 106/1999 Sb. poskytuje. V rámci tohoto přezkumu se bude posuzovat i náležité odůvodnění požadavku úhrady. Na základě uvedeného se domnívám, že i požadavek úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací lze shledat jako přiměřený.

Po zhodnocení všech třech kroků testu ústavnosti docházím k závěru, že omezení, spočívající v požadavku úhrady za poskytování informací, je vhodné, potřebné i přiměřené a je tedy v souladu s ústavním pořádkem. Ačkoliv lze mít jisté výhrady k právní úpravě jako takové, neumím si představit jiný prostředek, kterým by bylo možné zajistit dosažení účelu, který právní úprava úhrad sleduje. Dle mého názoru zde veřejný zájem na ochraně povinného subjektu před nepřiměřenou zátěží převažuje nad ústavně garantovaným právem jednotlivce na informace.

Vždy je však třeba dbát toho, aby toto omezení skutečně sledovalo vymezený účel a nebylo ze strany povinných subjektů zneužíváno. V této souvislosti se ale obávám, že současné znění zákona č. 106/1999 Sb. neobsahuje pojistku, jak tomuto zneužívání zabránit. Řešením by mohlo být zakotvení sankce, která by se uplatňovala v případě, kdy by zneužití zákonné možnosti požadovat úhradu bylo na první pohled zřejmé. Tato otázka by se mohla posuzovat v rámci stížnosti proti výši úhrady. Nadřízený orgán, pokud by shledal zjevnou snahu povinného subjektu obcházet zákon a neposkytovat určité informace, by mohl povinnému subjektu zakázat úhradu (ať už jakkoli vysokou) požadovat. Jsem přesvědčena, že by takovýto postih povinné subjekty od zneužívání zákonné možnosti žádat za poskytnutí informace úhradu dostatečně odradil.

2.3 Ústavnost podmíněnosti poskytnutí informace zaplacením úhrady

Stejně jako v předchozí podkapitole se i zde budu zabývat naplněním podmínky zákonitosti a právní úpravu podrobím testu ústavnosti. Nebudu již ale vysvětlovat jednotlivé kroky, nýbrž přímo budu daná kritéria aplikovat na právní úpravu. V závěru podkapitoly poté srovnám úpravu v zákoně č. 106/1999 Sb. s úpravou v zákoně č. 123/1998 Sb., která se mi ohledně posuzované otázky jeví jako vhodnější.

V případě, že povinný subjekt splní veškeré podmínky pro to, aby mohl úhradu požadovat (zejm. včas žadateli doručí řádně odůvodněné oznámení o požadavku úhrady), je

poskytnutí informace zaplacením této úhrady podmíněno.¹³² Z hlediska zákonnosti nelze proti tomuto ustanovení nic namítat. Je součástí zákona č. 106/1999 Sb., tedy výhrada zákona je v přísnější podobně, požadované právním řádem ČR, splněna a vzhledem k tomu, že v ČR, jak již bylo uvedeno, se zákony zveřejňují ve Sbírce zákonů, je pro jeho adresáty i dostupné. Zároveň, je-li žadateli doručeno oznámení o požadavku úhrady a její výši, musí ji, pokud chce informaci obdržet, zaplatit. Jestliže by úhradu v zákonné lhůtě nezaplatil, je důsledek takového jednání vymezen přímo v zákoně, tj. žádost bude odložena.¹³³ Dané ustanovení je tedy pro své adresáty i předvídatelné. Na základě uvedeného lze podmínku zákonnosti shledat jako splněnou.

Legitimní cíl, který uvedené ustanovení sleduje, bude s největší pravděpodobností shodný s cílem samotných úhrad, tedy ochrana povinného subjektu před nepřiměřeným zatěžováním. Pokud jde o hledisko vhodnosti, tj. způsobilosti, resp. schopnosti dosáhnout uvedeného cíle, je dle mého názoru u tohoto ustanovení naplněno. Díky tomu, že úhrada musí být zaplacená před samotným poskytnutím informace, je povinný subjekt chráněn před jejím nezaplacením a nutností následného vymáhání. Zároveň může tato podmíněnost některé subjekty od podání žádosti o informace odradit a tím snížit množství žádaných informací.

Problém ale nastává při hodnocení kritéria potřebnosti. Dle něj má prostředek, použitý k dosažení vymezeného cíle, být nejmenším možným omezením základního práva, jaké si lze za dané situace představit. Zde se ale domnívám, že § 17 odst. 5 ZSPI tento požadavek nesplňuje. Podmiňováním poskytnutí informace zaplacením úhrady se dle mého názoru pouze usnadňuje její vymožení ze strany povinného subjektu. Ten, pokud mu nebude úhrada zaplacená, žádost odloží a dál se jí nebude zabývat. Tento postup však může vést i k úplnému odepření základního práva, což je nepřípustné. Dle mého názoru si lze představit i jiná řešení, která by ústavně zaručené právo na informace omezovala méně.

Takovým řešením, které využívá i zákon č. 123/1998 Sb., je úplné vypuštění podmíněnosti poskytnutí informace zaplacením úhrady. Povinný subjekt musí požadované informace poskytnout i tehdy, je-li přesvědčen, že mu úhrada zaplacená nebude. Zákon č. 123/1998 Sb. mu však ochranu neposkytuje. Nezaplacené úhrady se musí domáhat až následně soukromoprávní cestou, v níž může být posouzena i adekvátnost výše uplatňované úhrady.¹³⁴ Stejně řešení by dle mého názoru mělo být uplatněno i u zákona č. 106/1999 Sb., a to hned ze dvou důvodů.

¹³² § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.

¹³³ Tamtéž.

¹³⁴ DOHNAL, Vítězslav. In KORBEL a kol.: *Právo na informace...*, s. 304 (§ 10 zákona č. 123/1998 Sb.).

Ačkoliv je i na ústavní úrovni rozlišováno obecné právo na informace a právo na informace o životním prostředí, ve své podstatě se jedná o jedno právo na informace, čemuž by měla odpovídat i jedna prováděcí úprava. V současné době však máme dva „informační zákony“, které se zejména z procesního hlediska významně liší. Jednou z těchto odlišností je i zmíněná podmíněnost vydání informací zaplacením úhrady. Domnívám se, že by do budoucna mělo dojít ke sjednocení těchto zákonů do zákona pouze jednoho, který by zaplacením úhrady vydání informace nepodmiňoval.

Jakýkoliv jiný subjekt, pokud se nedomůže svých práv mimosoudní cestou, se musí obrátit na soud.¹³⁵ Dle mého názoru není nezbytné povinným subjektům usnadňovat vymáhání jejich pohledávek. Přece jen je právo na informace ústavně zaručeným právem a nemělo by být upozadřováno jenom kvůli majetkovému nároku povinného subjektu, jehož vymožení lze zajistit i jinými způsoby.¹³⁶

Vzhledem k tomu, že nebylo shledáno naplnění kritéria potřeby, není již třeba zkoumat kritérium přiměřenosti. Jak bylo uvedeno v první podkapitole, k vyslovení závěru o neústavnosti právní úpravy postačí, není-li naplněna i jen jedna podmínka, jeden krok, z testu ústavnosti. Podmíněnost poskytnutí informace zaplacením úhrady zakotvená v § 17 odst. 5 ZSPI není dle mého názoru v souladu s ústavním pořádkem a měla by být ze zákona vypuštěna, případně by mělo být přijato jiné, méně ústavně zaručené právo omezující, opatření, které bude taktéž způsobilé dosáhnout výše vymezeného cíle.

¹³⁵ ČERNÍN, Karel. Poskytování kopií dokumentů ve světle práva na spravedlivý proces a práva na informace. *Správní právo*, 2009, č. 2, s. 99.

¹³⁶ KORBEL, František. In KORBEL a kol.: *Právo na informace...*, s. 201 (§ 17 zákona č. 106/1999 Sb.).

3 Obrana proti výši úhrady

V rámci této kapitoly se budu zabývat otázkou, zdali je zákonem č. 106/1999 Sb. stanovená obrana proti nepřiměřené výši úhrady dostatečná. Často se stává, že žádaná informace není cílem sama o sobě, nýbrž se jedná o podklad pro něco jiného, například pro nějaké řízení. Za této situace žadatel zpravidla požadovanou úhradu zaplatí a následně se snaží proti výši této úhrady bránit. To je však již problematické, protože zákon č. 106/1999 Sb. žádnou možnost obrany poté, co je úhrada zaplacená, nezná.

Ještě předtím, než se budu věnovat současné právní úpravě a možnostem obrany v ní upravených, uvedu pro srovnání právní úpravu této problematiky před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., kterou byl do zákona č. 106/1999 Sb. zakotven nový institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a).¹³⁷ Právní úprava před novelou žádný podobný institut neobsahovala a bylo velmi složité se proti nesprávně vyměřené úhradě bránit.

V první řadě mohl žadatel kauzu medializovat.¹³⁸ Je ale otázkou, jaké účinky by takovýto krok měl. Požadovanou informaci by bez zaplacení úhrady s největší pravděpodobností nezískal a nejspíš by ani nezabránil tomu, aby stejně vysokou nebo ještě vyšší úhradu povinný subjekt žádal znovu. Další možností bylo považovat sdělení o podmínění poskytnutí informace zaplacením nepřiměřeně vysoké úhrady za fiktivní rozhodnutí o odepření informace. Proti tomuto „rozhodnutí“ bylo možné podat odvolání.¹³⁹ U tohoto typu obrany však byl problém s jeho následným soudním přezkumem. Fiktivní rozhodnutí neobsahovalo zákonem stanovené náležitosti, mezi které patří i řádné odůvodnění.¹⁴⁰ Z tohoto důvodu byla tato rozhodnutí rušena jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.¹⁴¹ Mimo těchto v právní teorii uvedených možností by dle mého názoru bylo možné považovat sdělení, kterým je požadována nepřiměřeně vysoká úhrada, za nezákonný zásah a jako ten jej žalovat u správního soudu.¹⁴²

Z uvedeného tedy vyplývá, že obrana proti nesprávně vyměřené úhradě byla velmi obtížná a dá se říci téměř nemožná. Žadatelům, pokud požadovanou informaci potřebovali,

¹³⁷ MATES, Pavel. Pátá novela zákona o svobodném přístupu k informacím. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 4, s. II.

¹³⁸ KUŽÍLEK, ŽANTOVSKÝ: *Svoboda informací...*, s. 59.

¹³⁹ § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. před novelou; KUŽÍLEK, ŽANTOVSKÝ: *Svoboda informací...*, s. 59.

¹⁴⁰ § 68 odst. 1 správního řádu, stejně tak § 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění do 31. prosince 2005.

¹⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 15. července 2004, sp. zn. 5 A 65/2002.

¹⁴² Žaloba pro nezákonný zásah byla do českého právního řádu zavedena až zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Tuto možnost bylo tedy možné využít až od 1. ledna 2003, kdy tento zákon nabyl účinnosti.

zpravidla nezbyvalo nic jiného, než úhradu zaplatit a následně se jí domáhat soukromoprávní cestou, nejčastěji skrze bezdůvodné obohacení.¹⁴³

Současná právní úprava v zásadě umožňuje dvě cesty, jak proti příliš vysoké úhradě za poskytované informace brojit. První je uplatnění opravného prostředku, jež poskytuje sám zákon č. 106/1999 Sb., tj. stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. Druhou je pak úhradu zaplatit a bránit se proti její výši až následně. V další části práce se budu věnovat oběma těmto cestám podrobněji.

Zákon č. 106/1999 Sb. zakotvuje v § 16a odst. 1 písm. d) (dále jen „stížnost dle § 16a“) možnost podat proti výši úhrady, sdělené dle § 17 odst. 3 téhož zákona, stížnost.¹⁴⁴ Nadřízený orgán poté, co je mu povinným subjektem stížnost předána, zkoumá jak skutečnost, zda byla úhrada uplatněna zákonem stanoveným postupem (zejm. bylo-li žadateli včas doručeno řádně odůvodněné sdělení o požadavku úhrady a její výši), tak to, zda byla výše úhrady vyčíslena v souladu se zákonem, prováděcím nařízením a povinně zveřejněným sazebníkem úhrad.¹⁴⁵ Z uvedeného vyplývá, že bude posuzováno nejen správné vyčíslení konkrétní výše úhrady, nýbrž i zákonnost samotných sazeb v sazebníku vymezených.¹⁴⁶ Po přezkoumání podané stížnosti může povinný subjekt rozhodnout dvojím způsobem. Buď výši úhrady potvrdí, nebo ji sníží.¹⁴⁷ Snížením se však rozumí i upuštění od nutnosti platit úhradu, tedy její snížení až na nulu.¹⁴⁸ U územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti nemůže nadřízený orgán přistoupit ke snížení, ale může povinnému subjektu přikázat, aby ve stanovené lhůtě zjednal nápravu.¹⁴⁹

Vedle stížnosti dle § 16a ZSPI obsahuje právní řád v § 175 správního řádu také obecnou stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu. Toto ustanovení se však na stížnost dle zákona č. 106/1999 Sb. nevztahuje, a to ani podpůrně. Vztah mezi zákonem č. 106/1999 Sb. a správním řádem vymezuje § 20 odst. 4 ZSPI.¹⁵⁰ Podle tohoto ustanovení se na postup dle zákona č. 106/1999 Sb. použijí ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, o ochraně proti nečinnosti a § 178 správního řádu. Dále pak se „*pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti [použijí ustanovení správního řádu] pro počítání lhůt, doručování a*

¹⁴³ KORBEL, František. In KORBEL a kol.: *Právo na informace...*, s. 202 (§ 17 zákona č. 106/1999 Sb.).

¹⁴⁴ Ohledně konkrétního postupu při podání stížnosti odkazují v podrobnostech na § 16a zákona č. 106/1999 Sb.

¹⁴⁵ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu, ...* s. 748 (§ 16a).

¹⁴⁶ Tamtéž, s. 827 (§ 17).

¹⁴⁷ § 16a odst. 7 písm. a) a b) zákona č. 106/1999 Sb.

¹⁴⁸ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu, ...* s. 779 (§ 16a).

¹⁴⁹ § 16a odst. 7 písm. b) a c) zákona č. 106/1999 Sb.

¹⁵⁰ KOLMAN, Petr. K stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. *Právní rádce*, 2007, č. II, s. 47.

náklady řízení“. Jiná ustanovení správního řádu se nepoužijí.¹⁵¹ Toto poměrně striktní vymezení vztahu mezi těmito dvěma zákony může v praxi způsobovat řadu problémů. Je otázkou, jak by se řešila situace, když je nadřízený orgán podjatý, či když je stížnost podána k nesprávnému nadřízenému orgánu.¹⁵² Do budoucna by se dle mého názoru měl § 20 odst. 4 ZSPI přeformulovat a subsidiarita správního řádu by se měla použít obecně, nikoliv pouze ve vyjmenovaných případech.¹⁵³

Podání stížnosti dle § 16a ZSPI se považuje za vyčerpání prostředku na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Pokud by tedy byl povinný subjekt, případně nadřízený orgán při vyřizování stížnosti nečinný, je žadatel oprávněn proti povinnému subjektu podat žalobu proti nečinnosti dle § 79 a násl. soudního řádu správního.¹⁵⁴ V případě, že by nadřízený orgán nebyl nečinný a výši úhrady by potvrdil či ji snížil, ale žadatel by stále nebyl spokojen, nemůže se proti tomuto rozhodnutí bránit před správním a ani před civilním soudem. Rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti není rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního ani se nejedná o rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromoprávní dle § 68 písm. b) soudního řádu správního.¹⁵⁵ Pokud tedy žadatel nechce požadovanou úhradu zaplatit, je jediným východiskem z této situace počkat, než povinný subjekt žádost odloží.

Rozhodnutí o odložení žádosti o informace dle § 17 odst. 5 ZSPI je důsledkem podmíněnosti poskytnutí informace zaplacením úhrady. Jednoduše řečeno, není-li úhrada v zákonem stanovené lhůtě zaplacená, je žádost odložena. Toto rozhodnutí, na rozdíl od rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady, již je považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního a je tedy možné proti němu podat správní žalobu.¹⁵⁶ Protože důvodem odložení žádosti o informace je nezaplacení úhrady, bude se správní soud při věcném přezkumu rozhodnutí o odložení žádosti zabývat i výší požadované úhrady a zákonností sazebníku, dle kterého byla vyčíslena.¹⁵⁷

Pokud jde o formu rozhodnutí o odložení žádosti, nemusí se jednat o usnesení. Postačí, bude-li toto rozhodnutí poznamenáno do spisu. Je však nezbytné, aby žadatel z důvodu následného soudního přezkumu byl o tomto rozhodnutí, třeba i neformálně,

¹⁵¹ § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.

¹⁵² FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu...*, s. 736 (§ 16a).

¹⁵³ Vzhledem k rozsahu práce se touto otázkou nebudu zabírat podrobně, avšak považovala jsem za nezbytné na uvedený nedostatek zákona č. 106/1999 Sb. alespoň poukázat.

¹⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2012, sp. zn. 2 Ans 13/2012.

¹⁵⁵ Publikovaná právní věta usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. září 2010, sp. zn. 2 As 34/2008.

¹⁵⁶ Proti rozhodnutí o odložení žádosti již není možné podat stížnost dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. (viz rozsudek NSS ze dne 17. dubna 2013, sp. zn. 6 Ans 16/2012).

¹⁵⁷ Usnesení zvláštního senátu.

vyrozuměn. Mimo to, musí rozhodnutí obsahovat alespoň nějaké odůvodnění, aby se jím správní soud věcně zabýval a nerušil jej jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.¹⁵⁸

Jestliže však žadatel potřebuje informaci ihned a nemůže čekat, než povinný subjekt žádost odloží, či než nadřízený orgán rozhodne o podané stížnosti, může úhradu zaplatit a vůči její výši se prostřednictvím stížnosti podle § 16a ZSPl bránit až následně. Pokud nadřízený orgán výši úhrady potvrdí, či ji sníží, ale žadatel s rozhodnutím i tak nesouhlasí, musí se domáhat vrácení úhrady soukromoprávní cestou, a to prostřednictvím nároku na bezdůvodné obohacení. Civilní soud, stejně jako správní soud, bude v řízení o vrácení bezdůvodného obohacení zkoumat nejen správnost vyčíslení konkrétní úhrady, ale i zákonnost úhrad stanovených v sazebníku.¹⁵⁹

V této souvislosti lze zmínit, že ohledně povahy úhrady za poskytování informací nepanoval mezi správními soudy jednoznačný názor. Definitivně tuto otázku zodpověděl nejprve zvláštní senát, zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ve svém rozhodnutí ze dne 15. září 2010, č. j. Konf 115/2009-34. Dle něj je třeba rozlišovat vztah mezi žadatelem a povinným subjektem, který má bezesporu veřejnoprávní povahu, a nárok na úhradu nákladů, který má soukromoprávní charakter. Tento názor zvláštního senátu následně potvrdil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. září 2010, č. j. 2 As 34/2008-90, v němž vyslovil závěr, že *„Dohoda o „ceně“ informace (nákladech s jejím poskytnutím spojené) je dohodou z oboru práva soukromého, žadatel není nijak nucen částku akceptovat a úhrada sama ani její výše nejsou exekvovatelné.“* Z tohoto důvodu se výši úhrady, zaplacené orgánu veřejné moci, bude zabývat civilní soud.

Na základě výše uvedeného výčtu možností obrany proti nepřiměřeně vysoké, resp. nesprávně vyměřené výši úhrady, lze shledat právní úpravu jako dostatečnou. Jak v případě, že žadatel úhradu nezaplatí, tak v případě, že ji zaplatí, mu právní úprava, doplněná soudním výkladem, poskytuje nějakou možnost ochrany. Problém právní úpravy je dle mého názoru někde jinde. Domnívám se, že se nachází již ve výše napadané podmíněnosti vydání informace zaplacením úhrady. Pokud by poskytnutí informací nebylo podmíněno jejím zaplacením, obdržel by žadatel informace ihned a následně, pokud by se mu úhrada zdála příliš vysoká, by její výši mohl napadat prostřednictvím stížnosti dle § 16a.

¹⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 17. dubna 2013, sp. zn. 6 Ans 16/2012.

¹⁵⁹ Usnesení zvláštního senátu.

4 Úplaty za poskytování informací v praxi

V rámci této kapitoly chci na několika příkladech ukázat, jak poskytování informací v praxi funguje. Zaměřím se přitom na nedodržování zákona č. 106/1999 Sb. a také na nedostatky tohoto zákona, které při jeho praktické aplikaci mohou způsobovat potíže.¹⁶⁰ V závěru poté uvedu několik návrhů, jak by se právní úprava dala do budoucna změnit, aby byla zajištěna ještě otevřenější veřejná správa.

Prvním příkladem je obec Pustá Polom. Na žádost o informaci zaměstnankyně obecního úřadu odpověděla „[...]na základě Vaší žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb. o poskytnutí informací Vám sdělujeme, že Vám požadované informace zašleme až po obdržení zálohové platby, která činí 1.000,-- Kč dle interní směrnice č. 2/2009 obce Pustá Polom o poskytnutí informací dle zák. 106/1999 Sb. Za počet kopií cca 300,--, za osobní náklady spojené s vyhledáváním informací cca 700,-- Kč. [...]“ Na této odpovědi shledávám hned několik porušení zákona.

Sazebník úhrad resp. uvedenou směrnicí jsem se snažila na internetových stránkách obce dohledat. Směrnicí jsem našla, avšak sazebník úhrad, ačkoliv se měl nacházet v příloze tohoto dokumentu, k dostání nebyl. Obec Pustá Polom tedy nesplnila povinnost, uloženou jí § 5 ZSPI, tj. povinné zveřejnění sazebníku úhrad. K odůvodnění požadované úhrady mám však také výhrady. V případě úhrady za kopie by v oznámení měl být uveden alespoň jejich počet, formáty, jednotlivé částky za ten který druh kopie a konečná částka. Ohledně úhrady za vyhledávání informací je třeba upozornit na skutečnost, že zákon č. 106/1999 Sb. umožňuje žádat pouze úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Z odpovědi však není zřejmé, jaká je hodinová sazba, kolik hodin vyhledání požadovaných informací zabralo, jaké činnosti byly povinným subjektem pod vyhledávání informací zahrnuty, a ani v čem obec shledává jeho mimořádnou rozsáhlost. Na základě uvedeného by dle mého názoru obec Pustá Polom vůbec neměla úhradu žádat. Nesplnila řádně oznamovací povinnost dle § 17 odst. 3 ZSPI a měla by tedy dle § 17 odst. 4 ZSPI ztratit nárok úhradu požadovat.

Druhým příkladem je město Havířov. Po nahlédnutí do sazebníku úhrad, který je dostupný na internetových stránkách města, je z pohledu mé práce třeba se věnovat zejména nákladům za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Sazba za jednu i započatou hodinu činí 218 Kč za jednoho zaměstnance. Pokud by se na vyhledávání informací podílelo více zaměstnanců, bude úhrada tvořena součtem sazeb za každého jednotlivého zaměstnance.

¹⁶⁰ V rámci této kapitoly budu částečně vycházet z komunikace mezi povinnými subjekty a mými budoucími kolegy, kteří v rámci projektu do předmětu Právo životního prostředí I žádali na základě zákona č. 106/1999 Sb. obce, v níž mají trvalý pobyt, o určité informace.

Zároveň, „vzniknou-li při mimořádně rozsáhlém vyhledání informací jiné osobní náklady (např. náklady na jízdné), budou tyto účtovány na základě individuální kalkulace.“¹⁶¹ Takto vymezená sazba úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, není v rozporu s právní úpravou, avšak dle mého názoru je přinejmenším na hranici se zneužíváním tohoto druhu úhrady.

Jak jsem již uváděla v kapitole věnující se ústavnosti, právní úprava úhrad za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací je problematická zejména v tom, že je vymezena příliš obecně. V sazebníku města Havířov toho bylo využito. V první řadě je účtována každá i započatá hodina, přičemž není podstatné, zda z nové hodiny bylo využito 5 nebo 55 minut, úhrada je vždy stejná. Mimo to je účtována tatáž úhrada za každého zaměstnance, který se na vyhledávání informací podílel. Pokud by tedy vyhledání informace trvalo jednomu zaměstnanci například 2,5 hodiny a dvěma zaměstnancům 1,5 hodiny, zaplatí žadatel v prvním případě 654 Kč (3 x 218) a v druhém případě dokonce 872 Kč (4 x 218). Městu Havířov se tedy vyplatí vyhledáváním informací pověřit více lidí, které to sice stihnou za kratší čas, ale ve skutečnosti žadatel zaplatí více, než kdyby informaci vyhledával jeden zaměstnanec. Zároveň sazba 218 Kč za hodinu nemusí být konečná, protože je možné započíst i další osobní náklady (§ 7 nařízení). Co lze pod tento pojem zahrnout, ale není nikde vymezeno. Tím se nejen městu Havířov, ale všem povinným subjektům dává možnost tohoto typu úhrady zneužívat k neoprávněnému zisku.

Další příklad se týká města Soběslav. Žadatelka ve své žádosti požadovala mimo jiné „seznam smluv uzavřených k [určité] investiční akci + zpřístupnění jedné z nich“. Na to jí z městského úřadu přišla odpověď, že jí poskytnutí uvedeného seznamu bylo odepřeno, a to z důvodu nutnosti vytvoření nové informace. S tímto názorem městského úřadu ale já nemohu souhlasit. Jak jsem již poukázovala v kapitole 2, je třeba rozlišovat mezi vytvářením nové informace a mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací. V případě, kdy povinný subjekt pouze mechanicky zpracuje informace, které má k dispozici, se v zásadě nejedná o vytváření nové informace.¹⁶² Jsem přesvědčena, že o takovou situaci se v uvedeném případě jedná. Vytvoření seznamu smluv k určité investiční akci dle mého názoru nepřekračuje hranici pouhého mechanického zpracování dostupných informací. Případné náklady si povinný subjekt může naučtovat v rámci mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací.

¹⁶¹ Sazebník úhrad za poskytování informací [online]. havirov-city.cz, 15. ledna 2016 [cit. 31. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.havirov-city.cz/images/stories/soubory/ops/2016_sazebnik_uhrad_za_poskytovani_informaci.doc>.

¹⁶² FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu*, ... s. 82 (§ 2); rozsudek NSS ze dne 9. února 2012, sp. zn. 1 As 141/2011.

Ze současné doby lze upozornit na případ týkající se Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „Úřad“). Pražský místopředseda České pirátské strany Pavel Hájek požádal Úřad o seznam všech faktur od roku 2010 do roku 2015, a to ve strojově čitelném formátu. Úřad si však za požadované informace naúčtoval částku bezmála 2,5 milionu korun. Na internetových stránkách České pirátské strany¹⁶³ Hájek uvádí, že podobnou informaci mu úřady jiných městských částí poskytly zcela zdarma či za mnohem nižší částky. Je však třeba vzít v potaz, že každý úřad žádané informace může vést jiným způsobem a jejich zpracování do požadovaného formátu může být tedy časově, ale i personálně náročné.¹⁶⁴ Zohlednění těchto okolností je možné v rámci úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Této zákonné možnosti Úřad dle dostupných informací využil.

Oznámení o výši úhrady¹⁶⁵ dle mého názoru odpovídá požadavkům na jeho odůvodnění. Avšak i přesto lze v odpovědi úřadu najít určité nesrovnalosti. V první řadě Úřad umožňuje požadovanou částku (2 493 350 Kč) zaplatit v hotovosti. To ale dle § 4 odst. 1 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, není možné. Dle tohoto ustanovení je poskytovatel platby oprávněn platit v hotovosti pouze částku nepřevyšující 270 000 Kč.

Zákon č. 106/1999 Sb. zakotvuje v § 14 odst. 5 písm. d) povinnost poskytnout informaci ve lhůtě patnáct dnů ode dne přijetí žádosti. Tato lhůta může být ze zákonem taxativně vyjmenovaných závažných důvodů prodloužena, nejvýše však o deset dní.¹⁶⁶ Pokud ale vydělím požadovanou částku (2 493 350 Kč) hodinovou sazbou (272 Kč), vyjde mi, že by Úřad nad vyhledáváním a zpracováním informace strávil cca 382 dní (za předpokladu, že by vyhledáváním informace trávil jeden zaměstnanec 24 hodin denně).

Na základě uvedeného se domnívám, že Úřad měl přinejmenším žadatele vyzvat k upřesnění nebo doplnění informace, protože ji v požadovaném rozsahu nebyl schopen poskytnout v zákonné lhůtě. Pokud by žadatel na rozsahu požadovaných informací trval, mohl jej Úřad vyzvat, aby se k němu dostavil osobně s tím, že mu umožní nahlédnout do příslušných dokumentů a požadované informace si vyhledat.¹⁶⁷ Dle mého názoru by tento

¹⁶³ RICHTEROVÁ, Olga. *Praha 1 žádá od Piráta 2,5 milionu Kč za informace, které jinde dostal zadarmo* [online]. praha.pirati.cz, 4. února 2016 [cit. 11. února 2016]. Dostupné na <<https://praha.pirati.cz/informace-za-dva-a-pul-mega.html>>.

¹⁶⁴ V souvislosti s řešenou otázkou je třeba upozornit na to, že žádný právní předpis územnímu samosprávnému celku povinnost vést seznamy vystavených a přijatých faktur neukládá.

¹⁶⁵ Oznámení o požadavku a výši úhrady za poskytnutí informací [online]. praha.pirati.cz, 4. února 2016 [cit. 11. února 2016]. Dostupné na <<https://github.com/pirati-cz/webpraha/blob/gh-pages/assets/static/praha-1b.jpg>>.

¹⁶⁶ § 14 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb.

¹⁶⁷ Informace se poskytují ve formátu podle obsahu žádosti. Pokud by však poskytnutí informace v požadovaném formátu představovalo pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěž, může informaci poskytnout jiným než požadovaným způsobem (viz § 4a zákona č. 106/1999 Sb.).

postup byl vhodnější, a to hned ze dvou důvodů. Za prvé by povinnému subjektu nevznikly žádné významnější výdaje a za druhé by nemusel po delší dobu omezit výkon své běžné agendy, aby mohl poskytnout požadované informace v zákonem stanovené lhůtě.

Na výše uvedených příkladech jsem se snažila ukázat, jak poskytování informací na základě žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb. fakticky funguje. V následující části práce se naopak zaměřím na nedostatky právní úpravy a návrhy možných změn, které by dle mého názoru mohly poskytování informací na území ČR zrychlit a usnadnit.¹⁶⁸

Nejzásadnější problém, který je dle mého názoru třeba vyřešit v prvé řadě, je dualismus úpravy práva na informace, a to jak na úrovni ústavní, tak na úrovni zákonné. Sjednocení ústavní úrovně jsem se věnovala již v kapitole 1, a proto se na tomto místě budu zabývat pouze úrovní zákonnou. Právní úprava úhrad se v zákoně č. 106/1999 Sb. a v zákoně č. 123/1998 Sb. liší. Dle mého názoru k tomu ale není důvod. Proces poskytování informací by měl být u všech informací stejný.

Především by se měl sjednotit výčet typů úhrad, které je povinný subjekt oprávněn požadovat. Jsem toho názoru, že by i v případě informací o životním prostředí měla být možnost požadovat úhradu za vyhledání informací. Tento druh úhrady má povinnému subjektu umožnit pokrýt náklady na platy zaměstnanců, kteří se po delší dobu věnují vyhledání požadované informace namísto výkonu jejich běžné náplně práce. Současná právní úprava obsažená v zákoně č. 123/1998 Sb. rozsáhlost požadovaných informací nezohledňuje. Mimo to by i u informací o životním prostředí mělo být žadatelům umožněno se vůči nepřiměřeně vysoké či nesprávně vyměřené úhradě bránit. Institut stížnosti zakotvený v § 16a ZSPI shledávám jako vhodný prostředek obrany.

Na druhou stranu by však ze zákona č. 123/1998 Sb. měla být převzata nepodmíněnost poskytnutí informace zaplacením úhrady. Současná právní úprava v zákoně č. 106/1999 Sb. stanoví jako podmínku poskytnutí informace zaplacení úhrady. Nejen, že je dle mého názoru tento požadavek protiústavní, ale v řadě případů jsou žadatelé nuceni mnohdy nesprávně vyměřenou či příliš vysokou úhradu zaplatit, aby se k požadované informaci dostali včas. Jak již bylo mnohokrát uvedeno, často žádaná informace není cílem sama o sobě, ale žadatel ji potřebuje jako podklad pro nějaký dokument či řízení. Zmiňovaná podmíněnost je tedy problematická i z hlediska obrany proti výši úhrady.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Na většinu nedostatků současné právní úpravy jsem se snažila upozornit již v rámci kapitol, které se konkrétních ustanovení dotýkaly. Na tomto místě bych však ráda uvedla ještě několik možných změn právní úpravy.

¹⁶⁹ Blíže kapitola 2.3 a 3.

Řada problémů vzniká také z důvodu nejednotnosti sazeb v sazebnících jednotlivých povinných subjektů. Řešení, které navrhuji autoři komentáře k zákonu č. 106/1999 Sb., je jednotné určení sazeb v prováděcím předpisu, který by byl závazný pro všechny povinné subjekty.¹⁷⁰ Na druhou stranu ale ne všem povinným subjektům vznikají stejné výdaje při poskytování informací a vzhledem k tomu, že úhrada by měla pokrývat skutečné náklady, které povinnému subjektu vznikly, nejeví se mi jednotné stanovení sazeb jako nejvhodnější. Dle mého názoru by v prováděcím předpise mohly být vymezeny určité mantinely, ve kterých se sazba může pohybovat. Díky tomu by si každý povinný subjekt mohl zvolit sazbu v takové výši, která bude odpovídat reálným výdajům, které v souvislosti s poskytováním informací má.

Mnoho povinných subjektů se potýká s problémem šikanózního uplatňování práva na informace. Někteří žadatelé je zahlcují žádostmi o rozsáhlé a mnohdy nesmyslné informace. Proti těmto žadatelům často povinné subjekty bojují prostřednictvím vysokých úhrad (zejména za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací). Takto by to však dle mého názoru být nemělo, protože jsou od podávání žádostí odrazováni i „slušní“ žadatelé. Řešením této situace by mohlo být zavedení nového důvodu pro odmítnutí žádosti po vzoru zákona č. 123/1998 Sb. Ten v § 8 odst. 3 písm. b) umožňuje, aby bylo odepřeno zpřístupnění informace, je-li žádost „*formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně*“. Jedná se o situaci, kdy žádost o informaci sleduje jiný cíl, než je samotné poskytnutí informace. Vždy je však třeba posoudit každou konkrétní žádost. Není možné poskytnutí informace odmítnout jenom kvůli osobě žadatele (kverulanta). Rozhodnutí o odmítnutí informace v tomto případě musí obsahovat popis jednání, které je považováno za provokativní, a také to, v čem je tato provokace shledávána.¹⁷¹

Opačnou situací je porušování zákona ze strany povinných subjektů. Zejména se jedná o porušení povinnosti zveřejnit zákonem stanovené informace (§ 5 ZSPI). Z hlediska předmětu diplomové práce jde především o zveřejnění sazebníku úhrad za poskytování informací či rozhodnutí nadřízeného orgánu o podané stížnosti. Do budoucna by bylo vhodné zavést určitý systém sankcí, kterým by se nedodržování zákonných povinností vynucovalo. Sankcionovány by měly být jak povinné subjekty jako takové (např. formou správního deliktu), tak i konkrétní jednotlivci vyřizující žádost (př. disciplinární postih).¹⁷²

¹⁷⁰ FUREK, Adam. In FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném přístupu...*, s. 828 (§ 17).

¹⁷¹ KUŽVART, PAZDERKA: *Právo na informace*, ... s. 85-86 (§ 8).

¹⁷² KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní právo [online]. 2013 [cit. 1. února 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/k-navrhu-novelizace-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim.aspx>>.

Závěr

Hlavním cílem mé diplomové práce bylo zodpovězení otázky, zdali je právní úprava úhrad za poskytování informací v souladu s ústavním pořádkem. V rámci práce jsem došla k závěru, že je, i není. Obecný požadavek úhrad tak, jak je stanoven v § 17 ZSPI (příp. v § 10 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb.), není dle mého názoru protiústavní. Účelem úhrad za poskytování informací je zabránit přetěžování povinného subjektu, a to jak z hlediska finančního, tak z hlediska množství a rozsahu podaných žádostí. Aktuální právní úprava, až na určité nedostatky, na které jsem se v rámci práce snažila upozornit (př. příliš obecné vymezení pojmu mimořádně rozsáhlé vyhledání informací v prováděcí vyhlášce k zákonu č. 106/1999 Sb., které umožňuje vícery výklad a tím vytváření neoprávněného zisku), je schopna dosažení tohoto cíle zajistit. Za současné situace si ani neumím představit jiný způsob, jakým by bylo možné zmiňovaného účelu dosáhnout. Ohledně požadavku úhrad jsem toho názoru, že zájem na ochraně povinného subjektu před nepřiměřenou zátěží převažuje nad ústavně zaručeným právem na informace. Právní úprava tedy není v rozporu s ústavním pořádkem.

Naproti tomu podmíněnost poskytnutí informace zaplacením úhrad zakotvená v § 17 odst. 5 ZSPI již v rozporu s ústavním pořádkem je. Domnívám se, že je možné si představit i úpravu, která v takovémto rozsahu právo na informace neomezuje. Příkladem je zákon č. 123/1998 Sb., který taktéž upravuje postup při poskytování informací, avšak zaplacením úhrady vydání informací nepodmiňuje. Vymožení úhrady ponechává na povinném subjektu. Takovýto postup se mi jeví jako nejvhodnější a nejméně omezující ústavně zaručené právo na informace. Dle mého názoru zde není důvod pro rozlišování „věřitelů dle zákona č. 106/1999 Sb.“ a ostatních věřitelů, kteří se musí domoci svého práva u soudu.

V rámci práce jsem se také snažila prostřednictvím právní teorie a judikatury vymezit pojem mimořádně rozsáhlé vyhledání informace, který v platné právní úpravě není definován. Ačkoliv se mi určitou obecnou definicí podařilo nalézt, zjistila jsem, že i přesto je zde prostor pro zneužívání tohoto typu úhrady ze strany povinných subjektů. Ty mnohdy požadují velmi vysoké úhrady, aby žadatele donutili od žádosti upustit. Takovýto postup však dle mého názoru odporuje účelu práva na informace, kterým je v první řadě kontrola veřejné správy. Pokusila jsem se tedy navrhnout postup, kterým by se uvedenému zneužívání úhrad mohlo alespoň částečně zabránit. Tímto řešením je znemožnění úhradu žádat, pokud by její výše byla zjevně nepřiměřená vynaloženým výdajům. Pokud by tedy úhrada byla stanovena v takové

výši, že by na první pohled bylo zřejmé, že povinný subjekt se snaží vyhnout poskytnutí informace, o možnost úhradu žádat by přišel.

Pokud jde o obranu proti výši úhrady, shledávám zákonem poskytované možnosti jako dostatečné. Žadateli je poskytnuta ochrana jak před zaplacením úhrady, tak po jejím uhrazení. Jako problematickou vidím však již jednou zmiňovanou podmíněnost poskytnutí informace zaplacením úhrady. Mnohdy žadatel potřebuje informace ihned a je tedy nucen i nesprávně vyměřenou či příliš vysokou úhradu zaplatit, aby se k informaci dostal. Následně se již zpravidla proti výši zaplacené úhrady nebrání. Tak by to ale být nemělo. Uvedený postup jen nahrává povinným subjektům ke zneužívání úhrady. Pokud by zde nebyla stanovena podmínka zaplacení úhrady před poskytnutím informace, žadatel by informaci obdržel hned a proti výši úhrady by se případně bránil až následně. V případě, že by úhrada nebyla zaplacená, bylo by její vymožení již na samotném povinném subjektu.

Ohledně v úvodu vytyčené otázky, týkající se povinného zveřejnění již jednou poskytnutých informací, nedává současná právní úprava jednoznačnou odpověď. Zákon ukládá povinnému subjektu povinnost všechny na žádost poskytnuté informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup, avšak nestanoví dobu, po kterou je tak povinen učinit. V rámci práce jsem došla k názoru, že by tyto informace měly být zveřejněny trvale. Internet, prostřednictvím něhož je uvedená povinnost zpravidla naplňována, je neomezené médium, které takovéto uchování informací umožňuje. V dnešní době, kdy téměř každý má přístup k internetu, se mi navržený postup jeví přinejmenším jako vhodný. Potencionální žadatel se před podáním žádosti může podívat na internetové stránky povinného subjektu, zda tam požadovanou informaci nenalezne. Teprve pokud zjistí, že se tam žádaná informace nenachází, požádá o informaci povinný subjekt. Díky tomu se šetří čas i peníze jak na straně povinného subjektu, tak na straně žadatele.

Přínos této práce spatřuji především v podrobné analýze vnitrostátní úpravy úhrad za poskytování informací, jejím zhodnocení z pohledu ústavnosti a návrhům na její budoucí změny a doplnění, které mohou zajistit lepší a možná i jednodušší kontrolu veřejné správy ze strany žadatelů o informace. Současné znění zákona č. 106/1999 Sb. jsem v určitých aspektech shledala jako protiústavní. Do budoucna by tedy bylo vhodné se namítanými nedostatky zabývat a uvést právní úpravu do souladu s ústavním pořádkem ČR. Obecně lze ale konstatovat, že právní úprava úhrad za poskytování informací je (až na určité připomínky) dostatečná a odpovídající účelu, kterého má být jejím prostřednictvím dosaženo.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

1. ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. I. část – Úmluva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010. 887 s.
2. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2012. 1032 s.
3. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s.
4. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.
5. KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 1660 s.
6. KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 216 s.
7. KORBEL, František a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. 410 s.
8. KORBEL, František. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluver ČR, 2013. 422 s.
9. KUŽÍLEK, Oldřich. *106 odpovědí na vaše dotazy. Příručka pro občany o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Otevřená společnost, 2001. 55 s.
10. KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. 1. vydání. Praha: Linde, 2002. 182 s.
11. KUŽVART, Petr, PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace o životním prostředí*. 2. vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2000. 223 s.
12. MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 98 s.
13. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 1999. 975 s.
14. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluver ČR, 2012. 1446 s.

Právní předpisy

Mezinárodní a unijní

1. Rezoluce Valného shromáždění Organizace spojených národů č. 217/III A z 10. 12. 1948.
2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikováno pod č. 120/1976 Sb.
3. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikováno pod č. 209/1992 Sb.
4. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), publikováno pod č. 124/2004 Sb. m. s.
5. Směrnice Rady Evropských společenství 90/313/EHS ze dne 7. června 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí.
6. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Vnitrostátní

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR, 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. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

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

Odborné články

1. CAMRDA, Jakub. Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů. *Správní právo*, 2009, č. 6, s. 321 – 338.
2. ČERNÍN, Karel. Poskytování kopií dokumentů ve světle práva na spravedlivý proces a práva na informace. *Správní právo*, 2009, č. 2, s. 93 – 103.
3. FRUMAROVÁ, Kateřina. Princip publicity veřejné správy (neboli právo občanů na informace) a zákon o obcích. *Veřejná správa* [online]. 2013 [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/0013-03-zip.aspx>>.
4. KOLMAN, Petr. K stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. *Právní rádce*, 2007, č. II, s. 46-48.
5. KOLMAN, Petr. Právo na informace – ke dvěma aktuálním problémům spojeným s § 5 odst. 3 SvInf. *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 9, s. 331-334.
6. KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. *Správní právo* [online]. 2013 [cit. 1. února 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/k-navrhu-novelizace-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim.aspx>>.
7. MATES, Pavel. Právo na informace. *Právní praxe*, 2000, roč. XLVIII, č. 2, s. 129-138.
8. MATES, Pavel. Pátá novela zákona o svobodném přístupu k informacím. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 4, s. II.
9. MELZER, Filip. Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech práva na informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. *Soudní rozhledy*, 2005, č. 11, s. 397.
10. MORÁVKOVÁ, Jitka. Z aktuální judikatury evropského soudu pro lidská práva k problematice svobodného přístupu k informacím. *Správní právo* [online]. 2013 [cit. 21. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-13web-moravkova-pdf.aspx>>.
11. MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Radka. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, 2007, roč. XV, č. 6, 48 s.

Internetové zdroje

1. *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci* [online]. mzp.cz [cit. 29. listopadu 2015]. Dostupné na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umlavy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umlavy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf).
2. BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online]. beck-online.cz, 2014 [cit. 17. ledna 2016]. Dostupné na <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgrpw62zsl4za&tocid=nnptembrgrpw62zsl4za>.
3. *Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů* [online]. psp.cz, 11. května 2005 [cit. 21. prosince 2015]. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14119&pdf=1>.
4. *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů* [online]. mvcr.cz, 24. července 2014 [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/duvodova-zprava-k-navrhu-zakona-kterym-se-meni-zakon-c-106-1999-sb-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-ve-zneni-pozdejsich-predpisu.aspx>.
5. Ministerstvo vnitra. *Metodické doporučení č. 1 k postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím - vyřizování žádostí o informace ze správních spisů* [online]. mvcr.cz, 2009 [cit. 17. prosince 2015]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-green-01.aspx>.
6. *Oznámení o požadavku a výši úhrady za poskytnutí informací* [online]. praha.pirati.cz, 4. února 2016 [cit. 11. února 2016]. Dostupné na <https://github.com/pirati-cz/webpraha/blob/gh-pages/assets/static/praha-1b.jpg>.
7. RICHTEROVÁ, Olga. *Praha 1 žádá od Piráta 2,5 milionu Kč za informace, které jinde dostal zadarmo* [online]. praha.pirati.cz, 4. února 2016 [cit. 11. února 2016]. Dostupné na <https://praha.pirati.cz/informace-za-dva-a-pul-mega.html>.
8. *Sazebník úhrad za poskytování informací* [online]. praha1.cz, 26. srpna 2014 [cit. 11. února 2016]. Dostupné na http://www.praha1.cz/cps/media/Sazebnik_uhrad_za_poskytovani_informaci_a_kopirovani_od_1-9-2014.pdf.

9. *Sazebník úhrad za poskytování informací* [online]. havirov-city.cz, 15. ledna 2016 [cit. 31. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.havirov-city.cz/images/stories/soubory/ops/2016_sazebnik_uhrad_za_poskytovani_informaci.doc>.

Judikatura

1. Rozhodnutí ESLP ve věci Müller a ostatní proti Švýcarsku ze dne 24. května 1988. Stížnost č. 10737/84.
2. Rozhodnutí ESLP ve věci Jihočeské matky proti České republice ze dne 10. července 2006. Stížnost č. 19101/03.
3. Rozhodnutí ESLP ve věci Štefanec proti České republice ze dne 18. července 2006. Stížnost č. 75615/01.
4. Rozhodnutí ESLP ve věci Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku ze dne 14. dubna 2009. Stížnost č. 37374/05.
5. Rozsudek Soudního dvora EU ve věci Komise v. Spolková republika Německo ze dne 9. září 1999, C-217/97.
6. Nález ÚS ze dne 9. září 1999, sp. zn. IV. ÚS 202/99.
7. Usnesení ÚS ze dne 18. prosince 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02.
8. Nález ÚS ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 15/10.
9. Usnesení ÚS ze dne 16. září 2014, sp. zn. II. ÚS 1870/14.
10. Rozsudek NSS ze dne 15. července 2004, sp. zn. 5 A 65/2002.
11. Rozsudek NSS ze dne 10. října 2003, sp. zn. 5 A 119/2001.
12. Rozsudek NSS ze dne 27. ledna 2004, sp. zn. 5 A 158/2001.
13. Rozsudek NSS ze dne 13. října. 2004, sp. zn. 6 A 83/2001.
14. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. září 2010, sp. zn. 2 As 34/2008.
15. Usnesení NSS ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 8 Ao 4/2011.
16. Rozsudek NSS ze dne 9. února 2012, sp. zn. 1 As 141/2011.
17. Rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2012, sp. zn. 2 Ans 13/2012.
18. Rozsudek NSS ze dne 17. dubna 2013, sp. zn. 6 Ans 16/2012.
19. Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. září 2010, sp. zn. Konf 115/2009.
20. Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 6. srpna 2015, sp. zn. 31 Af 16/2013.

Shrnutí

Diplomová práce se věnuje otázce ústavnosti úhrad za poskytování informací. Hlavním cílem práce je analýza současné právní úpravy úhrad a její zhodnocení z hlediska ústavnosti. Pozornost je věnována především zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který je v některých otázkách srovnáván s úpravou v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Úvodní část práce je věnována právní regulaci práva na informace, a to jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni mezinárodní. Práce pokračuje zhodnocením zákonnosti současné právní úpravy s upozorněním na její hlavní nedostatky, na což navazuje posouzení ústavnosti, při kterém je využíván test proporcionality, vycházející z judikatury Ústavního soudu. Předmětem závěrečné části práce je pak obrana proti nesprávně vyměřené výši úhrady a příklady z praxe. V rámci celé práce, vždy v konkrétní souvislosti, jsou navrhovány změny *de lege ferenda*.

Abstract

The diploma thesis deals with the question of the constitutionality of fees for access to information. The main objective is to analyze the current regulation of fees and its assessment in terms of constitutionality. Attention is paid to the Act No 106/1999 on free access to information that is on some issues compared to the regulation in the Act No 123/1998 on the right to environmental information. The first part is devoted to the legal regulation of the right to information, both at national and international level. The thesis continues with the assessment of the legality of the current regulation with highlights of main shortcomings and then assessment the constitutionality which is used by the proportionality test based on the jurisprudence of the Constitutional Court. The subject of the final part of the thesis is the defence against high fees, and practical examples. Throughout the diploma thesis, always in a particular context, changes *de lege ferenda* are proposed.

Seznam klíčových slov

Právo na svobodný přístup k informacím, omezení základních práv, ústavnost, výhrada zákona, test proporcionality, úhrada nákladů, podmíněnost poskytování informací, aktivní zveřejňování informací, stížnost, odložení žádosti.

Key words

Right to free access to information, limitation of fundamental rights, constitutionality, reservation law, proportionality test, fees, conditionality of access to information, active publication of information, complaint, postponement of request.