

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Adam Snášel

*Svobodný přístup k informacím ve věcech platu
zaměstnanců placených z veřejných prostředků*

Diplomová práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Svobodný přístup k informacím ve věcech platu zaměstnanců placených z veřejných prostředků* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 117 716 znaků včetně mezer.

V Ostravě dne 29. 3. 2023

.....

Adam Snášel

Děkuji paní JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za vedení, pomoc a cenné rady při psaní diplomové práce.

Obsah

PŘEHLED POUŽÍVANÝCH ZKRATEK	1
Abstrakt	2
Klíčová slova	2
Summary	2
Key words	2
Úvod	3
1. Vymezení pojmů:	6
1.1. <i>Pozitivní zákonné definice</i>	6
1.1.1. Žadatel.....	6
1.1.2. Povinné subjekty s úplnou informační povinností (dle odstavce 1.).....	7
1.1.3. Povinné subjekty s částečnou informační povinností (dle odstavce 2.).....	12
1.1.4. Informace.....	13
1.2. <i>Pojmy neobsažené v InfZ</i>	14
1.2.1. Zaměstnanec	14
1.2.2. Plat.....	15
1.2.3. Veřejné prostředky.....	15
2. Vývoj institutu	19
2.1. <i>Informační právo před přijetím InfZ</i>	19
2.2. <i>Ústavní právo</i>	20
2.3. <i>InfZ a jeho novelizace</i>	21
2.4. <i>Judikatura</i>	23
2.4.1. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012-62.....	24
2.4.2. tzv. Platový náleží Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16-4	26
2.4.3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29	28
2.4.4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 4 As 91/2020-45	30
2.4.5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 440/2019-63	33
3. Žádost o poskytnutí informace	35
3.1. <i>Obecné náležitosti</i>	35
3.2. <i>Zvláštní náležitosti platových žádostí</i>	36
3.3. <i>Realizace práva na informace veřejností</i>	38
4. Postup povinných subjektů při vyřizování žádosti	40
4.1. <i>Žádost o poskytnutí informací</i>	40
4.2. <i>Zhodnocení procesního postupu povinných subjektů</i>	41
4.2.1. Poskytnutí informace, či odmítnutí žádosti	41
4.2.2. Dodržení zákonné lhůty	42
4.2.3. Postup v souladu se zákonném a judikaturou	42
4.3. <i>Zhodnocení poskytnutých informací</i>	43
4.4. <i>Důvody pro neposkytnutí informace, resp. pro odmítnutí žádosti</i>	44
Závěr	47

Zdroje	50
<i>Monografie a komentáře</i>	50
<i>Odborné články a příspěvky</i>	51
<i>Právní předpisy</i>	52
<i>Ostatní zdroje</i>	53
<i>Soudní rozhodnutí</i>	54

PŘEHLED POUŽÍVANÝCH ZKRATEK

<i>Listina</i>	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
<i>InfZ</i>	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
<i>SŘ</i>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<i>ESLP</i>	Evropský soud pro lidská práva
<i>ÚS</i>	Ústavní soud
<i>NSS</i>	Nejvyšší správní soud
<i>KÚ</i>	Krajský úřad
<i>PovSub</i>	povinný subjekt
<i>VeřIns</i>	veřejná instituce
<i>VeřPod</i>	veřejný podnik
<i>PlaN</i>	platový nález
<i>PlaT</i>	platový test

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá otázkami práva na svobodný přístup k informacím ve věcech zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Práce obsahuje analýzu tohoto institutu jak ve smyslu zákona, tak ve světle vyvíjející se judikatury. První kapitola vymezuje základní pojmy informačního práva. Druhá kapitola obsahuje vývoj informačního práva. Třetí kapitola popisuje podobu řádné žádosti o poskytnutí informací. Čtvrtá kapitola je zhodnocením podaných žádostí vybraným povinným subjektům a dále je věnována otázce, kdy je namístě žádosti odmítnout.

Klíčová slova

svobodný přístup k informacím, právo na svobodný přístup k informacím, veřejné prostředky, příjemci veřejných prostředků, povinný subjekt, “platový nález”

Summary

This Master's Thesis deals with the topic of the right to access public information regarding salaries of employees paid from public funds. The thesis is an analysis of the right to access from the point of view of both the law and the judgements. The first chapter sums up the basic terms of the information law. The second chapter is about the evolution of the regulation. The third chapter describes how the proper request should be written. The fourth chapter is an evaluation of submitted requests and also is dedicated to the question when the request should be rejected.

Key words

Free Access to Information, The Right to Access Public Information, Public Funds, Recipients of Public Funds, Legally Bound Person, “Salaries-Judgement”

Úvod

Již ze skutečnosti, že právo na svobodný přístup k informacím je zakotveno na ústavní úrovni a na zákonné úrovni je nadále jen rozváděno a blíže specifikováno, lze dovodit, že se jedná o skutečně podstatný institut českého právního řádu. Rovněž dle mého názoru se jedná o v praxi významný institut, neboť směřuje k posilování občanské společnosti, a proto si (dle mého) zaslouží další pozornost.

Můj zájem o tuto problematiku vzbudila výuka správního práva, kdy mimo jiné jedním z vyučovaných témat bylo právě právo na informace. Jako obzvláště zajímavý jsem vnímal konflikt ochrany osobnosti, respektive soukromí dané osoby na straně jedné, a silného veřejného zájmu na straně druhé. Lidskoprávní problematika mi vždy přišla zajímavá zejména s ohledem na vyvažování a poměrování proti sobě postavených práv. Tato práce však nebude lidskoprávní komparativní, ale bude toliko zaměřena pouze na jednu z pomyslných misek vah, tedy právo na svobodný přístup k informacím, a to (jak vyplývá ze samotného názvu práce) ve věcech zaměstnanců placených z veřejných prostředků.

Ačkoli po teoretické stránce zde na první pohled není nic příliš složitého, při delší úvaze se objeví poměrně velké množství problematických situací, především koho lze podřadit pod povinný subjekt, které informace je povinný subjekt skutečně povinen poskytnout, komu by je měl poskytovat. V praxi je potom významným problémem nečinnost, případně odmítavý postoj příslušných povinných subjektů, což zřejmě není až takové překvapení. To je také důvodem, proč se chystám část své práce věnovat právě této otázce, kde postupy správních orgánů hodlám konfrontovat se zásadami jejich činnosti, se zákonnou úpravou a patřičnou judikaturou.

Vzhledem ke stále se vyvíjející judikatuře mám za to, že se nejedná o vyčerpané téma, ale naopak je zde stále prostor pro vyjasnění nejasných otázek a pro budoucí diskusi. Soudní rozhodnutí zde nezůstávají jen v rovině obecných soudů, ale naopak existuje i významná judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, především takzvaný “platový nález”, kde došlo k modifikaci testu proporcionality na tzv. “platový test”. Mimo soudů se tomuto tématu průběžně věnují i samotné správní orgány, kupříkladu Ministerstvo vnitra, které jakožto ústřední správní orgán vydalo Metodické doporučení k poskytování informací o platech, neboť důsledky platového testu mohou pro povinné subjekty být poměrně komplikovanou otázkou k posouzení. Co do odborné literatury zde rovněž spatřuji prostor pro další publikační činnost, a to především v konkrétnějších souvislostech, neboť zatímco o informačním právu jako takovém je již napsáno vcelku mnohé, o úžeji vymezených

podtématech již nikoli. Příkladem lze uvést například pojem “veřejných prostředků”, kde odbornou literaturu (ale i judikaturu) opravdu těžko pohledat.

Práce je členěna do několika kapitol tak, aby mohla svůj obsah sdělit postupně v logicky navazujících souvislostech. Nejdříve představím základní pojmy, bez kterých se při psaní o tomto tématu nelze obejít. Za zdůraznění stojí, že jsou blíže popsány především pojmy vztahující se k platovým otázkám, nikoli všechny pojmy informačního práva jako takového, což je třeba mít na paměti i ve zbytku práce. Následně nabídnu stručný vývoj komentovaného institutu, tato část je do práce zasazena spíše pro úplnost textu než kvůli snaze o důkladné zmapování historie institutu. Důraz budu při psaní klást na relevantní judikaturu, neboť jak bude možné zjistit, bez pomocných vodítek judikatury se žadatel o informace mnohdy daleko nedostane. Další část bude věnována samotné žádosti o informace o platech či odměnách zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Na tomto místě ukážu, že oproti “běžné” žádosti má tato totiž určitá specifika. Na žádost a její náležitosti navážu poslední kapitolou, kde zhodnotím postup povinných subjektů v případě konkrétních, mnou podaných žádostí o poskytnutí informací. Tato část je pro mne stěžejní, neboť zde potvrdím či vyvrátím svou hypotézu. K podání žádostí jsem si jako povinné subjekty zvolil krajské úřady, protože právě netransparentní činnost jednoho z krajských úřadů byla na počátku jedním z důvodů, proč jsem se začal zajímat o tuto problematiku. Zároveň také bude v poslední kapitole uvedeno, kdy je namísto žádost odmítnout.

Hypotézou je, zda krajské úřady plní své povinnosti stanovené recentní judikaturou. Jako student právnické fakulty doufám (byť s lehkými obavami), že tomu tak bude. Část práce budu věnovat vymezení obsahových a formálních náležitostí žádosti o informace, a podanou žádostí prakticky ověřím činnost v rámci sledované problematiky. Položím si následující výzkumné otázky: 1) zda žadatel při splnění příslušných náležitostí obdrží informace, 2) převažuje poskytnutí, či nečinnost povinných subjektů, 3) realizují občané aktivně své právo na přístup k informacím o platových otázkách a 4) je z mého pohledu současná právní úprava dostatečná.

Práce není motivována podezřením z nehospodárného nakládání s veřejnými prostředky, a tak se ani nesnaží odhalit konkrétní neodůvodněně vysoké platy či odměny. Získané informace stručně zhodnotím, ale bude tomu tak spíše pro úplnost textu než pro vyčerpávající analýzu rozdílů ve výši odměn. Jak bylo řečeno v předešlých odstavcích,

podstatou této práce je především teoretické uchopení institutu a aplikační postup povinných subjektů.

Práce používá klasické argumentační a logické postupy jako je indukce, analogie či komparace. Z hlediska metodologie se pracuje s analytickou, normativní a empirickou metodou. Především vymezení základních pojmů je analytickým rozbohem, pomocí něhož práce definuje neurčité pojmy. Celé zpracované téma je nahlíženo optikou transparentnosti a publicity veřejné správy jako hodnotou, od níž nesmí být v demokratickém právním státě upuštěno. Konečně zhodnocení podaných žádostí je vyhodnocováním získaných poznatků a dat, tedy přístupem empirickým.

Jako příhodné uvození práce vnímám následující výňatek z nálezu Ústavního soudu. *“Povinný subjekt má být profesionálem znalým práva, který má žadatele procesem poskytování informací provést tak, aby jim bylo v maximální míře vyhověno (...) povinný subjekt má hledat způsoby maximálního vyhovění podané žádosti a nikoliv důvody, jak jejímu vyhovění zabránit.”*. (Nález Ústavního soudu ze dne 29. června 2020, sp. zn. III. ÚS 3339/20-1)

Práce je aktuální k datu 8. 3. 2023.

1. Vymezení pojmů:

V rámci teoretického zakotvení je zapotřebí jasně definovat, co je to informace, kdo jsou povinné subjekty k jejímu poskytnutí či naopak negativně vymežit, co se za informaci nedá považovat a které subjekty k poskytování povinny nejsou. Součástí teorie je také rozdělení, které informace poskytují povinné subjekty aktivně samy z vlastní činnosti, a které informace se zveřejňují jen na žádost. Právo na svobodný přístup k informacím vychází primárně již z *ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod* (dále jen “*Listina*”). Stěžejním právním předpisem je *zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím* (dále jen “*InfZ*”). *Listina* poskytuje jen základní právní rámec, neobsahuje (z podstaty věci) žádné definice pojmů. *InfZ*, který *Listinu* provádí, částečně poskytuje pozitivní definice, některé pojmy naopak vymezuje negativně, některé pojmy potom *InfZ* nedefinuje vůbec nebo nedostatečně, a je proto třeba je vykládat nad rámec zákonné dikce.

1.1. Pozitivní zákonné definice

1.1.1. Žadatel

Za *žadatele InfZ* v § 3 *odst. 1.* označuje každou fyzickou nebo právnickou osobu, která žádá o informaci. Žádost nemusí být podmíněna zvláštním vztahem žadatele k informaci, o jejíž poskytnutí žádá, tedy není třeba aby se ho informace například přímo dotýkala, není třeba ani dokládat důvod žádosti¹. Z *InfZ* dále nevyplývá žádné omezení, co například do žadatelovy svéprávnosti, zletilosti, občanství a podobně. Zřejmě nejspornější v tomto ohledu může být otázka žadatelova věku², resp. jeho neúplná svéprávnost, kde je (také dle mého názoru³) namíste aplikovat § 31 *zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník*, který stanoví, že “*Má se za to⁴, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku.*”. Část odborné literatury, nutno dodat, však zastává jiný přístup, a to že u nezletilého žadatele za něj jeho jménem právně jedná zákonný nebo ustanovený zástupce⁵. Osobně se domnívám, že tento závěr již s ohledem na

¹ MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. Kapitola XXXVIII [Právo na přístup k informacím]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 455.

² Poměrně mediálně známým se stal případ prostějovského studenta, kterému obecní úřad odmítal poskytnout informace vzhledem k jeho věku (15 let).

³ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. § 3 [Základní pojmy]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 166., rovněž JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-2]. ASPI_ID KO106_1999CZ. Dostupné z: www.aspi.cz.

⁴ Vyvratitelná právní domněnka, tedy lze prokázat opak.

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 Praha, a. s., 2005, s. 92.

novou právní úpravu⁶ institutu právní osobnosti není správný. Můžeme proto uzavřít, že žadatelem může být prakticky kdokoli s právní osobností⁷. Žadatelem by mohl být i jiný *PovSub* za předpokladu, že má právní osobnost⁸. Jestliže by *PovSub* žádal jiný povinný subjekt o poskytnutí informací, které by měly vést ke splnění jeho zákonných kompetencí, nebude se jednat o žádost o informace, ale např. o žádost o součinnost⁹.

Toto vymezení je jinak dle mého názoru (vyjma výše zmíněného) jasné a srozumitelné (zejména s ohledem na zaměření této práce), a není proto zvlášť zapotřebí se mu dále věnovat. Lze tedy shrnout, že žadatelem může být osoba fyzická i právnická, a to prakticky bez omezení, především není žádost vázána na věk či občanství, není ani třeba ji odůvodnit či naplnit nějaký zvláštní vztah k ní (např. přímé dotčení).

1.1.2. Povinné subjekty s úplnou informační povinností (dle odstavce 1.)

Snahu právně vymezit legislativní zkratku “povinné subjekty” považují za vhodné uvést slovy “*pokud má být zákon o svobodném přístupu k informacím skutečně účinný, musí postihovat všechny instituce, do nichž stát ingeruje, ať už přímo, nepřímo anebo prostřednictvím veřejných finančních prostředků*”¹⁰.

Povinnými subjekty jsou dle § 2 odst. 1. *InfZ* především státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a *VeřIns*. Byť takovéto vymezení na první pohled nepředstavuje obtíže, při dalším zamyšlení zde vystávají nejasnosti, a to především u státních orgánů a u *VeřIns*. Problematické otázky tohoto vymezení jsou předmětem následujících odstavců. Zatímco subjekty dle *odstavce prvního* nemají nijak omezen rozsah své informační povinnosti (a můžeme je tak označovat jako subjekty s úplnou informační povinností), subjekty dle *odstavce druhého* jsou v této povinnosti omezeny na rozsah své rozhodovací činnosti ve veřejné správě (a lze je proto označovat jako subjekty s částečnou, resp. omezenou informační povinností)¹¹. Při výkladu *PovSub* je vhodné mít na paměti, že *ÚS* ve své judikatuře zaujímá extenzivní výklad těchto pojmů, aby tak bylo dosaženo smyslu a účelu *InfZ*. V této souvislosti

⁶ srov. § 7 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů a § 31 zákona č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁷ KORBEL: *Právo na informace...* s. 92., rovněž FUREK, JIROVEC: *Zákon o svobodném...* s. 166.

⁸ FUREK, JIROVEC: *Zákon o svobodném...* s. 166.

⁹ JELÍNKOVÁ, TUHÁČEK: *Zákon o svobodném... Praktický komentář*. [cit. 2021-8-2].

¹⁰ KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací – svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002, s. 18., pozn. pánové Kužílek a Žantovský byli “otci” komentovaného *Zákona*, srov. HORNÍK, Jiří. *K některým úskalím svobodného přístupu k informacím*. *Právní rozhledy*, 2004, č. 10, s. 371-379.

¹¹ KORBEL: *Právo na informace...* s. 62.

je vhodné uvést například následujícího rozhodnutí, které uvádí: “*Ústavní soud tedy (...) akcentuje smysl zákona o svobodném přístupu k informacím, tzn. v maximální možné míře umožnit přístup veřejnosti k údajům, které se týkají činnosti povinných subjektů. (...) Tento smysl ovšem bude zcela naplňován nikoliv tím, že bude omezován okruh povinných subjektů, nýbrž naopak tím, že v pochybnostech bude voleno řešení pro jejich rozšíření.*”¹².

Státní orgány nejsou nikde přímo definovány a nejedná se o právní termín, kterému by příslušela určitá definice. Jednou cestou, jak definovat může být poměrně restriktivní výklad, kdy bychom za státní orgán považovali orgány tzv. tripartity státní moci, tedy orgány moci výkonné, zákonodárné a soudní¹³. Druhým možným přístupem k vyložení pojmu “státní orgán” je výklad extenzivní. Vodítkem pro zjišťování, co zákonodárce označením “státní orgán” skutečně myslel může být *důvodová zpráva k InfZ*¹⁴, která stanoví, že “*Pod pojem státní orgány lze zahrnout nejen ministerstva a jiné správní úřady, tj. orgány moci výkonné, ale i další subjekty, jimiž je stát tvořen a jimiž se vůči jedinci projevuje, například Parlament, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad.*”. *PovSub* svého druhu může být dle odborné literatury také bezpečnostní sbor, kupříkladu Policie ČR¹⁵ nebo státní zastupitelství¹⁶. *PovSub* ve smyslu § 2 odst. 1. *InfZ* je dle judikatury také například Veřejný ochránce práv¹⁷ nebo prezident¹⁸.

Z důvodové zprávy k *InfZ* dle mého názoru vyplývá ono široké vymezení (př. Nejvyšší kontrolní úřad nespadá pod žádnou z trojích složek státní moci) a v souladu se subjektivně-historickým výkladem¹⁹ se tak domnívám, že úmyslem zákonodárce bylo vykládat pojem “státní orgán” extenzivně proto, aby se pod tuto definici dalo podřadit téměř cokoli a informační právo tak bylo velmi široce uplatnitelné. Na základě objektivně-teleologického výkladu²⁰ podle mě dojdeme ke stejnému závěru, tedy že s ohledem na změnu režimu a celkový obrat ve společnosti bylo smyslem a účelem poskytnout obyvatelstvu co nejširší možnost zajímat se o společnost, ve které žijí, a poskytnout veřejnosti možnost kontroly nad, nyní již demokratickým a otevřeným, státním zřízením. Osobně se proto přikláním k extenzivnímu

¹² *Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18-3*

¹³ MIKULE, KOPECKÝ: *Správní právo...* s. 455.

¹⁴ *Důvodová zpráva k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zvláštní část, s. 3.*

¹⁵ BARTOŇ, HEJČ: *Listina základních...* s. 510.

¹⁶ FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném...* s. 21.

¹⁷ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, č. j. 2 As 58/2007-52*

¹⁸ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, č. j. 2 Ans 8/2010-68*

¹⁹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 118.

²⁰ Tamtéž s. 159.

výkladu pojmu “státní orgán”, a to s ohledem na *důvodovou zprávu k InfZ* a právní výklad (historický a teleologický), ale také judikaturu²¹.

Shodně jak *Listina*, tak *InfZ* hovoří o **orgánech územní samosprávy**, *InfZ* však přidává i samotnou územní samosprávu. Přestože by tedy co do výkladu ústavního práva mohlo být sporné, zda se *Listina* skutečně záměrně omezuje pouze na orgány územních samosprávných celků, z *důvodové zprávy k zákonu*, kterým byl *InfZ* novelizován, vyplývá, že opak je zřejmě pravdou²². Také ze skutečnosti, že zde není žádné omezení územního samosprávného celku co do jeho působnosti (ve smyslu že by byla omezena jen na přenesenou působnost státní správy) lze usuzovat, že by se tak mělo jednat o působnost jak přenesenou, tak samostatnou²³.

Z pohledu výkladu zákonného práva v tomto ohledu není příliš pochyb, neboť *InfZ* výslovně uvádí obé. Dlužno dodat, že dříve zákon hovořil pouze o “orgánech územní samosprávy” jako je tomu v dikci *Listiny*, k doplnění o územní samosprávy jako takové došlo až *zákonem č. 61/2006 Sb.* V podobě od 23. března 2006 *InfZ* obsahuje jak územní samosprávy, tak jejich orgány, což ve svém důsledku ale vytváří jinou problematickou otázku, a to, zda je *PovSub* nyní územní samosprávný celek a jeho orgány jako jeden subjekt²⁴, nebo zda se jedná o dva oddělené *PovSub* - “územní samosprávný celek” a “jeho orgány”²⁵.

Judikatura v této otázce došla k závěru, že je možné, aby poskytl žádané informace například jiný orgán samosprávného celku, než který byl původně požádán²⁶. Odůvodnění takového postupu je vlastně logické a čistě praktické, uvedeno na trefném příkladu: “*lze jen obtížně předpokládat, že by zastupitelstvo bylo schopno jemu adresované žádosti pravidelně vyřizovat v zákonem stanovené lhůtě*”²⁷. Lze tak uzavřít, že (zejména) ve světle judikatury jsou

²¹ *Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18-3, [SR 5/2019 s. 149]*

²² “*Orgány územního samosprávného celku nemají samy o sobě způsobilost a jsou vždy součástí příslušného územního samosprávného celku, přesto v oblasti přenesené působnosti stanoví Ústava i příslušné zákony, že výkon státní správy může být zákonem svěřen právě orgánům samosprávy (...) tato skutečnost je pro větší jistotu a instruktivnost v zákoně o svobodném přístupu k informacím zohledněna.*” (*Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., č. 61/2006 Dz, s. 9.*)

²³ BARTOŇ, HEJČ: *Listina základních...* s. 510.

²⁴ Takovéto pojetí zastává Ústavní soud viz *Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2011, sp. zn. IV. ÚS 281/11.*

²⁵ FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném...* s. 21.

²⁶ U Nejvyššího správního soudu se jedná o konstantní judikaturu, př. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2013, č. j. 4 As 69/2012-50*, toto potvrzuje také Ústavní soud v *Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2012, sp. zn. I. ÚS 1105/12.*

²⁷ FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném...* s. 21.

územní samosprávný celek a jeho orgány jedním *PovSub*, který však směrem dovnitř může navzájem poskytovat informace o svých dílčích orgánech.

Veřejné instituce jako povinný subjekt nejsou v *InfZ* vymezeny od počátku jeho účinnosti. Do výčtu *PovSub* byly *novelou InfZ č. 39/2001 Sb.* zařazeny “*VeřIns* hospodařící s veřejnými prostředky”, přičemž tento pojem byl následně *novelou InfZ č. 61/2006 Sb.* zobecněn na “*VeřIns*”. Právní nauka²⁸ vnímá (zcela oprávněně²⁹) toto označení jako neurčitý právní pojem, který je proto třeba vyložit, aby se do budoucna předešlo pochybnostem.

Pomocná kritéria, pomocí nichž lze odlišovat *VeřIns* vymezil *ÚS*³⁰ následujícím způsobem: “*a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).*”.

Otázkou následně řešenou soudy bylo, zda soukromoprávní společnost může být vnímána jako *VeřIns*. *NSS* pojal výklad tohoto neurčitého pojmu poměrně extenzivním směrem a vyřkl, že “*zásadním kritériem pro podřazení soukromoprávní společnosti pod pojem veřejná instituce podle § 2 odst. 1 InfZ je efektivní ovládnutí této společnosti státem*“³¹. *ÚS* zaujal zcela opačný přístup vůči opakující se judikatuře *NSS* a podíl či účast státu nebo územního samosprávného celku dle jeho názoru není důvodem pro podřazení soukromoprávní společnosti pod pojem *VeřIns*. Chápání takové společnosti jako *VeřIns* *ÚS* považuje za v rozporu s *článkem 4 odst. 1 Listiny*³². Za *VeřIns* je *ÚS* připraven chápat pouze takovou právnickou osobu, ve které je stát či jiná veřejnoprávní korporace stoprocentním vlastníkem³³. Konkrétními příklady

²⁸ MIKULE, KOPECKÝ: *Správní právo...* s. 455., rovněž BARTOŇ, HEJČ: *Listina základních...* s. 510.

²⁹ srov. HENDRYCH, Dušan. [Neurčité právní pojmy.] In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009., *Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16-2*

³⁰ *Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.*

³¹ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, č. j. 2 As 155/2015-84 (3405/2016 Sb. NSS)*

³² *Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16*

³³ *Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18-3, “ (...) i nadále má platit právní názor, podle něhož veřejnou institucí je i taková obchodní společnost, u níž převažují znaky typické pro veřejné instituce (...). Pokud proto je v nyní projednávané věci postaveno najisto, že vedlejší účastník je ze 100 % vlastněn státem,*

VeřIns dle judikatury jsou například Státní podnik Letiště Praha³⁴, ČEZ³⁵ nebo Dopravní podnik hlavního města Prahy³⁶. Teorie potom mezi pojmové znaky *VeřIns* řadí zřízení zákonem (popřípadě aktem moci veřejné), naplňování veřejného účelu, působnost a pravomoc stanovené zákonem a státní dozor (či jiná forma kontroly státu nad institucí). Toto vymezení je tedy velmi podobné chápání *VeřIns* vyložené ÚS, shodují se v kritériu zřízení, veřejného účelu a státního dozoru. Mezi *VeřIns* potom teorie typově řadí veřejné ústavy (př. veřejné školy), veřejné podniky (př. Česká televize), veřejné fondy (př. Státní fond životního prostředí), veřejné nadace a obecně prospěšné společnosti hospodařící s veřejnými prostředky (př. Člověk v tísni) a jiné *VeřIns* (př. svazky obcí, které jsou samostatnou právnickou osobou)³⁷.

Na základě výše uvedeného je možno uzavřít, že pojem *VeřIns* je vnímán odbornou literaturou i judikaturou vcelku velmi podobně. Podstatné v této souvislosti je, že je třeba pojem vykládat (stejně jako mnohé další pojmy spjaté s *InfZ*) značně extenzivně, neboť tato kategorie povinných subjektů má být “sběrným”³⁸ povinným subjektem. Toto lze dovodit z již judikaturně stanovených *VeřIns* nebo z velmi širokého vymezení literaturou. Přestože tak na první pohled mohl tento pojem činit problémy, závěrem lze říct, že by tomu tak již do budoucna být nemělo, neboť je zřejmé extenzivní vnímání pojmu.

Dlužno také dodat, že přestože nebude moci být některý subjekt podřazen pod pojem *VeřIns*, stále může být *PovSub*, a to dle § 2. odstavce 2., tedy pokud mu zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. ÚS ve svém nálezu³⁹ vyslovil, že ve věci Veřejné zdravotní pojišťovny je nespornou skutečností možnost podřazení Všeobecné zdravotní pojišťovny pod subjekt ve smyslu 2. odstavce, nakonec došel nad rámec tohoto k závěru, že Všeobecnou zdravotní pojišťovnu je možno subsumovat pod pojem *VeřIns*⁴⁰. Z odůvodnění tohoto nálezu tak dle mého názoru vyplývá možnost řadit subjekty, u nichž nakonec převáží

pak se jedná o veřejnou instituci jak z hlediska nálezu Letiště Praha, tak rovněž podle kritérií obsažených v bodech 70–71 nálezu ČEZ.”

³⁴ *Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06*

³⁵ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, [1972/2010 Sb. NSS]*

³⁶ *Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12, [ÚS 942/2012]*

³⁷ *KORBEL: Právo na informace... s. 68.*

³⁸ *HORNÍK, Jiří. K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 371 - 379, KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. Svoboda informací – svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde, 2002, s. 18.*

³⁹ *Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, [SR 4/2003 s. 23]*

⁴⁰ *Zatímco ÚS chápe Všeobecnou zdravotní pojišťovnu jako veřejnou instituci (Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, [SR 4/2003 s. 23]), u Pojišťovny Všeobecné zdravotní pojišťovny Městský soud v Praze došel k závěru, že tato nemůže být vnímána jako veřejná instituce pro nedostatečný veřejný účel (Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2014, č. j. 11 A 58/2013-36, [NSS 7750/2014]).*

jejich soukromá povaha (a jsou nadány rozhodovací činností v oblasti veřejné správy) pod *PovSub* ve smyslu § 2 odst. 2. *InfZ*.

1.1.3. Povinné subjekty s částečnou informační povinností (dle odstavce 2.)

PovSub je dále dle § 2 odst. 2. **subjekt, kterému zákon svěřil rozhodování** o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Již na základě jazykového výkladu ze zákonné dikce vyplývá zřejmé omezení informačního práva na informace vztahující se k rozhodovací činnosti těchto subjektů. Zákonné omezení představuje rozdíl oproti subjektům dle odstavce prvního, kde informace nebyly předem omezeny, tento rozdíl potom uvádí také odborná literatura⁴¹. Subjekty dle druhého odstavce tak jsou například povinny poskytnout informace o financování jejich činnosti z veřejných prostředků⁴².

Bohužel odborná literatura se výkladu tohoto ustanovení příliš nevěnuje⁴³, a ani rozhodovací praxe soudů⁴⁴ v tomto ohledu nečiní výrazné kroky vpřed, zůstává zde tak poměrně značný prostor pro ujasnění, které subjekty lze pod toto ustanovení podřadit. Pro subsumpci jsou podstatné dva zákonné definiční znaky: rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, a že se rozhoduje v oblasti veřejné správy⁴⁵. Na základě takto vymezených definičních znaků si tak lze zřejmě představit poměrně široký výčet subjektů, proto není třeba, aby judikatura nebo odborná literatura uvedla vyčerpávající výčet, domnívám se však, že alespoň typově vymezit pár příkladu není na škodu. Česká advokátní komora je tzv. osobní veřejnoprávní korporací, kdy veřejnoprávní korporaci “*musí být svěřena mocenská pravomoc činit vrchnostenské úkony*”⁴⁶ jako jeden z jejich pojmových znaků, přičemž ze zákona “*Komora vykonává veřejnou správu na úseku advokacie.*”⁴⁷, lze tak kupříkladu Českou advokátní komoru chápat jako *PovSub* ve smyslu § 2 odst. 2 *Zákona*. V případě lesní strážě zákon stanoví, že “*Lesní stráž je fyzická osoba zajišťující ochrannou*

⁴¹ KORBEL: *Právo na informace...* s. 69.

⁴² JELÍNKOVÁ, TUHÁČEK: *Zákon o svobodném...Praktický komentář*. [cit. 2021-8-10].

⁴³ Subjektem dle 2. *odstavce* může být tzv. veřejná stráž – lesní, myslivecká, rybářská viz. např. BARTOŇ, HEJČ: *Listina základních...* s. 510., rovněž FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném...* s. 21., Více se tomuto ustanovení věnuje snad jen KORBEL: *Právo na informace...* s. 69. an., kde vyslovuje, že sem budou spadat především veřejnoprávní korporace odlišné od státu a územních samospráv a uvádí některé příklady, které sem dle názoru autora možno podřadit.

⁴⁴ Městský soud v Praze nedávno pod toto ustanovení podřadil Kancelář Poslanecké sněmovny, pokud rozhoduje o souhlasu k trestnímu stíhání poslance, podrobněji *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. října 2020 č. j. 8 A 109/2019-61*.

⁴⁵ FUREK, ROTHANZL: *Zákon o svobodném...* s. 21.

⁴⁶ HENDRYCH: *Správní právo...* s. 68.

⁴⁷ § 40 odst. 3. *zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů*

službu v lesích při obecném užívání lesů občany.”⁴⁸ a že je povinna a oprávněna úkonů připomínajících funkci policie, tedy také tzv. veřejné strážce můžeme řadit pod subjekty dle *druhého odstavce*. Rozhodovací činností v oblasti veřejné správy zákon například také opravňuje děkana veřejné vysoké školy, kdy stanoví, že “*O přijetí ke studiu ve studijním programu, který uskutečňuje fakulta, rozhoduje děkan fakulty.*”⁴⁹, proto také děkana můžeme subsumovat pod pojem *PovSub* dle *druhého odstavce*.

Lze tak uzavřít, že vzhledem k velké množině subjektů spadajících pod definici § 2 *odst. 2 InfZ* není nutné (a zřejmě ani vhodné) pokoušet se o její vyčerpávající výčet. Pro ilustraci lze za subjekty zde patřící jmenovat například profesní samosprávu (Česká advokátní komora, Lékařská komora, Česká komora architektů a jiné), veřejné strážce (lesní, myslivecká a další) nebo osoby ve funkci obdobné ředitele školy (děkana fakulty, rektora univerzity)⁵⁰.

1.1.4. Informace

Co přesně *InfZ* rozumí informací je výslovně uvedeno v § 3 *odst. 3.*, kdy v tomto ustanovení se uvádí, že “*Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*”⁵¹. Dle judikatury může být informace chápána jako “*zpráva, sdělení*“, jako určitý projev, ve kterém se konstatují fakta⁵²”, nutno však podotknout, že rozhodnutí obsahující takovéto chápání informace bylo vydáno před novelou *InfZ*, který do něj výše uvedenou zákonnou definici vložila. Od této novelizace se odborná literatura ani judikatura pojmu jako takovému nad rámec zákonné definice příliš nevěnuje, a domnívám se, že je tomu tak s ohledem na skutečnost, že co si představit pod pojmem “informace” nečiní velké potíže. Ostatně podobný závěr lze dovodit také z důvodové zprávy ke zmiňované novele⁵³.

⁴⁸ § 38 *an. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů*

⁴⁹ § 50 *odst. 2. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů*

⁵⁰ srov. KORBEL: *Právo na informace...* s. 69.

⁵¹ Dlužno dodat, že dle § 2 *odst. 1. InfZ* mají však povinné subjekty povinnost poskytovat toliko informace vztahující se k jejich působnosti.

⁵² *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2006 č. j. 8 As 34/2005-76*

⁵³ “*Definice byla převzata z transponované Směrnice, jejím účelem je především ujasnit vztah mezi „informací“ ve smyslu Zákona a „dokumentem“, jak ho definuje Směrnice.*” (*Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., č. 61/2006 Dz*)

Podobně jako je tomu co do *PovSub*, také pojem informace má být jaksi všezahrnující⁵⁴, aby tak bylo dosaženo co největšího přístupu veřejnosti k činnosti veřejné správy, tedy aby tak byl naplněn smysl a účel *InfZ*. V souladu se *InfZ* může být informace odepřena pouze ze stanovených důvodů, přičemž tyto je třeba vnímat co možná nejvíce restriktivně⁵⁵. Více se na tomto místě však limitům informačního práva věnovat nebudu, neboť toto omezení bude předmětem jedné z dalších kapitol této práce.

1.2. Pojmy neobsažené v *InfZ*

Tato podkapitola se věnuje pojmům, které nejsou přímo obsaženy v *InfZ*, nicméně bude se s nimi pracovat v rámci této práce a jsou rovněž obsaženy již v samotném názvu této práce, proto považuji za vhodné k nim uvést alespoň pár vět. Úvodem možno zmínit, že zatímco pojmy “zaměstnanec” a “plat” si zřejmě každý velice dobře představí a nebudou tak činit příliš potíže, u pojmu “veřejné prostředky” je situace, jak bude popsáno níže, daleko složitější. Je tomu tak zejména s ohledem na statut neurčitého právního pojmu, absenci zákonné definice a neustálenou judikaturu⁵⁶.

1.2.1. Zaměstnanec

Zaměstnanec není *InfZ* (zcela pochopitelně) nijak definován, proto nezbyvá než pro jeho definici použít jeho předpisu, a tím bude základní pracovněprávní předpis – zákoník *práce*. Dle něj je zaměstnanec “*fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu*”⁵⁷. Vedle klasického pracovního poměru je možno rozlišovat poměr služební⁵⁸. Byť tyto dva mají mezi sebou řadu odlišností, pro účely této je zřejmě možno účastníka každého z poměrů v konečném důsledku shodně označit za zaměstnance, také účastník služebního poměru totiž vykonává práci (službu) pro svého zaměstnavatele (stát)⁵⁹.

⁵⁴ Absence explicitní zákonné definice pojmu “informace” byla dokonce vnímána jako pozitivní, resp. žádoucí, neboť absence definice “brání možnosti obejit její vymezení nějakou kličkou”. FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 137., podobně také HORNÍK, Jiří. *K některým úskalím svobodného přístupu k informacím*. *Právní rozhledy*, 2004, č. 10, s. 371-379.

⁵⁵ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-56 (č. 1272/2007 Sb. NSS)*, nebo *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2003, č. j. 5 A 119/2001-38 (č. 74/2004 Sb. NSS)*

⁵⁶ KORBEL, František, HRADILEK, Šimon. *K pojmu veřejné prostředky v právu na informace*. *Právní rozhledy*, 2020, č. 11, s. 400-409.

⁵⁷ § 6 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ zákon č. 361/2003 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁹ “Státní zaměstnanci vykonávají službu ve služebním poměru ke státu (...)” ČEBIŠOVÁ: *Správní právo...* s. 345.

1.2.2. Plat

“*Plat je peněžité plnění poskytované za práci zaměstnanci zaměstnavatelem, kterým je stát, územní samosprávný celek, státní fond, příspěvková organizace, jejíž náklady na platy a odměny za pracovní pohotovost jsou plně zabezpečovány z příspěvku na provoz poskytovaného z rozpočtu zřizovatele nebo z úhrad podle zvláštních právních předpisů, školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí podle školského zákona, nebo regionální rada regionu soudržnosti, s výjimkou peněžitého plnění poskytovaného občanům cizích států s místem výkonu práce mimo území České republiky*”⁶⁰.⁶¹ A contrario, mzda je peněžité plnění zaměstnance poskytované zaměstnavatelem, kterým je osoba odlišná zejména od státu. Tedy zjednodušeně řečeno mzdu typicky poskytují obchodní společnosti, družstva a spolky⁶², ale mohou sem spadat i subjekty, kde je poměrně k odměňování vyhrazena určitá (dokonce i relativně vysoká) míra veřejných prostředků, kupříkladu politické strany, vysoké školy nebo soukromá zdravotnická zařízení⁶³.

Pro plat je krom výše uvedeného rozdílu dále typické, že je kladen vyšší důraz na jeho přesnou výši a obecně je přísněji regulován, a to s ohledem na skutečnost, že plat je poskytován z veřejných prostředků a je zde tedy vyšší zájem na kontrole nakládání s těmito prostředky⁶⁴.

1.2.3. Veřejné prostředky

Pojem “**veřejné prostředky**” se poprvé objevil v zákonném znění *novelou InfZ č. 39/2001 Sb.*⁶⁵, kdy posléze *novelou InfZ č. 61/2006 Sb.* byl pro nadbytečnost v daném ustanovení ze znění odstraněn, avšak objevil se na jiném místě⁶⁶. Nutno však dodat, že ani jedna ze zmíněných novelizací pojem nikterak nedefinovala a je proto zapotřebí jej vymezit.

⁶⁰ Touto výjimkou jsou například tzv. místní pracovní síly na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí, ROTHOVÁ, Eva. § 109 [Mzda, plat a odměna z dohody]. In: BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Zákoník práce*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 625.

⁶¹ § 109 odst. 3. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

⁶² ROTHOVÁ: *Zákoník práce*... s. 625.

⁶³ ROUČKOVÁ, Dana. [k § 109] In: DOLEŽÍLEK, Jirí, DOUDOVÁ, Soňa, HORNA, Vladimír, HŮRKA, Petr, KOŠNAR, Michal, RANDLOVÁ, Nataša, ROUČKOVÁ, Dana, VYSOKAJOVÁ, Margerita. *Zákoník práce: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-16]. ASPI_ID KO262_2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁴ ROTHOVÁ: *Zákoník práce*... s. 625.

⁶⁵ Od 24. 1. 2001 do 22. 3. 2006 byl jeden z povinných subjektů vymezen jako “veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky”.

⁶⁶ § 8b *Zákona*, nadepsaný “příjemci veřejných prostředků”, dále je v *InfZ* pojem zmíněn ještě na pěti místech

Pojem byl v minulosti definován zákonem⁶⁷, který již byl zrušen a není tak zcela ideálním vodítkem pro výklad. V současnosti jej však definuje jiný platný a účinný zákon, který stanoví, že veřejné prostředky jsou “veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)^{68,69}. Vhodno dodat, že oba zákony uvedly definici veřejných prostředků “*pro účely tohoto zákona*” a není tak možno je bez dalšího aplikovat na celý právní řád, tato definice může posloužit toliko jako analogie iuris⁷⁰.

Rozhodovací praxe jasnou odpověď na otázku, co je třeba vnímat jako veřejné prostředky neposkytuje. ÚS v minulosti přistoupil⁷¹ k aplikaci obou výše zmíněných⁷² legálních definic, přičemž po zrušení prvního ze zákonů se (logicky) odklonil od aplikace této definice a později setrval u definice druhé. Nicméně je vhodné zdůraznit, že se ÚS⁷³ nezabýval samotným výkladem, resp. neuvádí argumentaci proč by definice citovaná v minulém odstavci měla být aplikovatelnou definicí. Tato část rozhodnutí je ve výsledku pouze obiter dictum a nenabízí tak jasný a logický podklad pro další rozhodování, resp. aplikaci komentovaného pojmu⁷⁴. Značný problém při takovéto aplikaci potom představuje legální uvození pojmu, kdy zákonodárce pojem veřejných prostředků definoval pouze pro účely tohoto konkrétního zákona, a contrario vůlí zákonodárce není aplikovat stejným způsobem tento pojem pro celý právní řád.

⁶⁷ zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů, v § 3 písm. b) definoval pojem jako “*prostředky státního rozpočtu včetně prostředků splatných a neuhrazených, prostředky státních finančních aktiv, státních fondů, Fondu národního majetku České republiky, veřejného zdravotního pojištění, České národní banky sloužící bezpečnému fungování a účelnému rozvoji bankovního systému, prostředky rozpočtů územních samosprávných celků, prostředky právnických osob vlastněných státem plně nebo v míře, která mu v nich umožňuje vykonávat přímou nebo nepřímou kontrolu, pokud jsou tyto prostředky používány způsobem neodpovídajícím principům trhu, především principu dosažení nejvyšší míry zisku, anebo prostředky vyplývající z poskytnuté výhody*”

⁶⁸ Viz § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Problémové je toto ustanovení in fine, kde stanoví “ (...) jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky”, což směřuje k definici kruhem (veřejné prostředky jsou to, s čím disponují právnické osoby hospodařící s veřejnými prostředky), a taková definice je zcela v rozporu s teorií racionálního zákonodárce. Podrobnosti k tomuto viz. KORBEL, František, HRADILEK, Šimon. *K pojmu veřejné prostředky v právu na informace*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 400-409.

⁶⁹ § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ KORBEL, HRADILEK, Šimon. *K pojmu veřejné prostředky v právu na informace*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 400-409.

⁷¹ Dle zákona o veřejné podpoře viz *Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 29/03, [ÚS 2090/2003]*, definici dle zákona o finanční kontrole viz *Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, [30/2003 USn.]*, *Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, [68/2010 USn.]*.

⁷² Viz poznámky č. 67 a 68.

⁷³ *Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, [68/2010 USn.]*

⁷⁴ KORBEL, František, HRADILEK, Šimon. *K pojmu veřejné prostředky v právu na informace*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 400-409.

Byť odkaz na princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu dává poměrně dobrý smysl⁷⁵, je taková aplikace ve zřejmém rozporu s vůlí zákonodárce⁷⁶, a jak obecně známo, soudům nepřisluší nahrazovat vůlí zákonodárce⁷⁷. Dílčím závěrem tak je, že známe jednu legální definici pojmu, která by však neměla být aplikovatelná, je proto zapotřebí pokusit se o jiný výklad pojmu.

NSS se následně dále věnuje veřejným prostředkům, ale jen velmi okrajově, nebo vůbec, kdy pojem obchází a rovnou pomocí něj definuje pojem další, a to příjemce veřejných prostředků. Tvrzení, že *“Zaměstnanec veřejné správy dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků. Je proto ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím “příjemcem veřejných prostředků”.*⁷⁸ bohužel opět směřuje k definici kruhem, a výrok *“Je přitom nepochybné, že zaměstnanci orgánů veřejné moci a řady dalších povinných subjektů jsou placeni z veřejných prostředků, jsou-li placeni typicky z daní.”*⁷⁹ ve svém výsledku není příliš nápomocen, neboť říká, že typicky jsou veřejné prostředky daně, což je ale něco, co asi každý víceméně ví. Také další rozhodnutí, která zmiňují pojem veřejných prostředků jej zpravidla jen užívají bez argumentace, proč tak činí, proto by v tomto ohledu bylo přínosné rozhodnutí NSS nebo ÚS v meritorním sporu o “veřejné prostředky”. Do takového rozhodnutí totiž *“k těmto závěrům⁸⁰ dochází jaksi mimochodem”*⁸¹.

Ani odborná literatura v tomto ohledu není velkou oporou, neboť se výkladu veřejných prostředků ve spojení s *InfZ* takřka nevěnuje. Poněkud zvláště působí, že ačkoli je užívání legální definice⁸² hodnoceno negativně, v konečném důsledku je setrvání u tohoto postupu chápáno jako “právně bezpečné”, neboť tak bude dosaženo souladu s víceméně konstantní judikaturou (byť za takovou aplikaci kritizovanou).⁸³ Vzhledem ke skutečnosti, že jak z nauky, tak z judikatury nevyplývá jiný způsob definice veřejných prostředků, lze snahu o vymezení patrně uzavřít následujícím způsobem.

⁷⁵ srov. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, [NSS 2161/2011]*

⁷⁶ V podrobnostech viz *Nález Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16-4, bod VI./7 Vyjádření prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc.*

⁷⁷ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2003 č. j. 6 A 530/2002-30, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2015 č. j. 7 Ads 182/2015-46*

⁷⁸ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010-79*

⁷⁹ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, [3155/2015 Sb. NSS]*

⁸⁰ Viz např. poznámky 78 a 79.

⁸¹ KORBEL, František, HRADILEK, Šimon. *K pojmu veřejné prostředky v právu na informace*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 400-409.

⁸² § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

⁸³ KORBEL, František, HRADILEK, Šimon. *K pojmu veřejné prostředky v právu na informace*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 400-409.

Aplikace definice sloužící pouze “pro účel tohoto zákona” pro celý právní řád je v rozporu s vůlí zákonodárce, kterou by soudy neměly svou rozhodovací praxí nahrazovat. Soudy však k takové aplikaci přikročují s odkazem na princip jednotnosti a bezrozpornosti práva, a to patrně kvůli absenci jiného způsobu vymezení komentovaného pojmu. Přestože takový postup není zcela správný, je již jaksí vtělen do poměrně konstantní judikatury, a setrvání při takové praxi tak představuje předvídatelnost práva a rozhodování soudů. Legislativa, nauka ani judikatura nenabízí jiné východisko, a proto zřejmě není (*hic et nunc*) možné veřejné prostředky definovat jinak než následujícím způsobem. Veřejné prostředky jsou veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu, organizační složce státu, státní příspěvkové organizaci, státnímu fondu, územnímu samosprávnému celku, některým dalším subjektům⁸⁴ a právnickým osobám zřízeným na základě zvláštního právního předpisu, kde jejich hospodaření s veřejnými prostředky explicitně vyplývá z tohoto předpisu⁸⁵.

⁸⁴ § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ KORBEL, František, HRADILEK, Šimon. *K pojmu veřejné prostředky v právu na informace*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 400-409.

2. Vývoj institutu

2.1. Informační právo před přijetím *InfZ*

Před existencí *InfZ* zde nebyla ucelená úprava informačního práva, toto právo vyplývalo toliko z článku 17 Listiny, který dále předpokládal přijetí zvláštního zákona, kterým bude tento článek proveden. Toto právo však bylo přímo uplatnitelné již na základě Listiny⁸⁶. Ještě před přijetím *InfZ* se k právu na informace dvakrát vyjádřil ÚS ve svém usnesení, kde vyslovil, že “v České republice dosud neexistuje zákon, který by komplexně a obecně upravoval problematiku práva na informace a otázky přiměřenosti způsobu poskytovat informace ve smyslu článku 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Proto je nutné každý konkrétní případ se zřetelem na všechny okolnosti hodnotit jednotlivě.”⁸⁷ a “Právo na informace je nepochybně subjektivním právem každého občana. (...) Odmítnout poskytnutí takové informace je možné pouze v případech zákonem výslovně stanovených.”⁸⁸. Od těchto rozhodnutí však posléze uplynulo ještě několik let, než byl potřebný prováděcí zákon konečně přijat.

Je všeobecně známou skutečností, k jakým změnám došlo na začátku 90. let minulého století, a právě tomuto odpovídají také značné změny co do právního systému. Právo na informace tak, jak je uvedeno již v Listině a poté rozváděno *InfZ* je ztělesněním zásady publicity veřejné správy, která je protipólem principu diskretnosti, jež dominoval socialistickému československému právu⁸⁹. Publicitu veřejné správy můžeme definovat jako právní nárok jednotlivce vůči státu na univerzální přístup k informacím (tedy vyjma informací vyloučených), diskretnost veřejné správy naopak jako nárok na informace, jejichž poskytnutí zákon (případně jiný právní předpis) výslovně připouští⁹⁰. Z tohoto rozdělení lze poměrně jednoduše vytušit, který z principů bude typickým pro demokratické režimy, a který je typický režimům autoritativním. Se snahou nechat časy socialismu “za sebou” a obrátit směr další existence České republiky vstříc demokratickému zřízení tedy neoddělitelně souvisí uplatnění právě zásady publicity veřejné správy, k jejímuž zdůraznění posléze došlo přijetím dlouho očekávaného *Zákona o svobodném přístupu k informacím*.

⁸⁶ srov. a contrario čl. 41 odst. 1 Listiny, SLÁDEČEK, Vladimír. *Poznámky k prehistorii práva na informace*. Acta Iuridica Olomoucensia. 2016, č.2, s. 10.

⁸⁷ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 12. března 1996 sp. zn. I.ÚS 277/95

⁸⁸ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 16. května 1996 sp. zn. III. ÚS 28/96

⁸⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 473, rovněž *Důvodová zpráva k návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím*, č. 106/1999 Dz, s. 4.

⁹⁰ MIKULE, KOPECKÝ: *Správní právo*... s. 455.

2.2. Ústavní právo

Právo na svobodný přístup k informacím vychází primárně již z *Listiny*, která je jako taková součástí ústavního pořádku. Význam práva na informace vyplývá již ze skutečnosti, že je spolu s právem na svobodu projevu uvedeno hned v prvním článku a *prvním odstavci* věnujícím se politickým právům, kde stanoví, že “*Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*”, ve *druhém odstavci* poté doplňuje, že “*Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*” Již tyto dva odstavce tak v sobě obsahují základní lidské právo (potažmo základní svobodu).

V souladu se systematickým výkladem můžeme toto právo označovat za právo politické, neboť samotná *Listina* jej mezi práva politická řadí⁹¹. Toto potvrzuje *ÚS*⁹², když praví, že: “*Právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. Zaručuje je stát. 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.*”.

Předmětný (a klíčový) článek 17 odstavec 5. uvádí, že “*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon*⁹³.”. V tomto odstavci tedy *Listina* definuje *PovSub*, které jsou poté blíže upraveny v *InfZ*⁹⁴ a rovněž na tomto místě předpokládá existenci zvláštního zákona. Formulace pátého odstavce představuje výslovné zakotvení pozitivního závazku státu, a tomu odpovídající pozitivní nárok žadatele, aby na žádost aktivně poskytl vyžadovanou informaci. Vedle tohoto pozitivního závazku a nároku potom můžeme oddělit také negativní závazek státu, aby nikomu nebránil ve vyhledávání informací, a tomu odpovídající negativní nárok

⁹¹ Mezi další práva politická můžeme příkladmo uvést svobodu projevu, která s informačním právem z povahy věci velmi úzce souvisí.

⁹² *Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02*

⁹³ Takovým zákonem je potom zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁴ Zákon mezi povinné subjekty nad rámec *Listiny* řadí také veřejné instituce, dlužno však dodat, že veřejné instituce výslovně nedefinuje, a je proto sporné, co vše pod takové označení bude spadat. Toto je však rozebráno ve 1. kapitole této práce.

jednotlivce, aby mu ze strany státu nebylo v přístupu k informacím bráněno⁹⁵. Základní právo “je tím zdůrazněno a právní jistota v tomto ohledu posílena.”⁹⁶.

Ústavní limity tohoto práva jsou vymezeny ve 4. odstavci článku 17, kdy “ (...) právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.”⁹⁷ ⁹⁸

V souladu s čl. 10 Ústavy ČR jsou součástí právního řádu vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, pro úplnost jsou tak uvedeny také vybraná ustanovení mezinárodních smluv. *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*, čl. 10 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.”. Dle *Listiny základních práv Evropské unie*, čl. 11: “Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.”.

2.3. InfZ a jeho novelizace

Zákon o svobodném přístupu k informacím nabyl platnosti 8. června 1999, účinnosti potom 1. ledna 2000⁹⁹. Od té doby byl dotčen více než dvěma desítkami změn a v době psaní této práce již došlo ke dvěma dílčím novelizacím.

Již první novela č. 101/2000 Sb. po necelém roce existence *InfZ* zrušila celý § 8 nadepsaný “*Ochrana osobnosti a soukromí*”. Tento paragraf v 1. odstavci¹⁰⁰ stanovoval, že

⁹⁵ BARTOŇ, HEJČ: *Listina základních...* s. 510.

⁹⁶ Tamtéž s. 510.

⁹⁷ Vhodno na tomto místě doplnit také ustanovení článku 4 odstavce 4. *Listiny*, které praví, že “Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.”

⁹⁸ Možnému omezení informačního práva je věnována poslední kapitola práce, proto mu na tomto místě není dán větší prostor.

⁹⁹ Poněkud zvláštním se jeví, že zákon speciální vůči tomuto obecnému byl přijat dříve. Tímto speciálním zákonem je ze dne 13. května 1998 zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. V této práci mu však nebude, podobně jako např. *Aarhuské úmluvě*, věnována další pozornost.

¹⁰⁰ *Informace, které vypovídají o osobnosti a soukromí fyzické osoby, zejména o jejím rasovém původu, národnosti, politických postojích a členství v politických stranách a hnutích, vztahu k náboženství, o její trestné činnosti, zdraví, sexuálním životě a majetkových poměrech, povinný subjekt poskytne pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon, nebo s předchozím písemným souhlasem žijící dotčené osoby. Jestliže dotčená osoba nežije, lze informaci o ní poskytnout jen za předpokladu, že bude zachována její lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno její dobré jméno.”*

informace týkající se například členství v politických stranách a hnutích, či informace o majetkových poměrech mohou být poskytnuty jen na základě zvláštního zákona, nebo se souhlasem dotčené osoby. Tato novela je tak významná s ohledem na skutečnost, že zrušení tohoto paragrafu otevírá do budoucna cestu ke zjišťování majetkových poměrů určitých osob, resp. v určitých případech.

Novelou *InfZ* č. 39/2001 *Sb.* byly do povinných subjektů zařazeny “*VeřIns* hospodařící s veřejnými prostředky”¹⁰¹.

Novela č. 61/2006 *Sb.* z veřejných institucí odebrala dovětek “hospodařící s veřejnými prostředky” a u samosprávných celků dala potenciálně vzniknout dvěma odděleným subjektům – samosprávným celkům a jejich orgánům¹⁰². Zároveň se formou pozměňovacích návrhů dostaly do *InfZ* dva nové paragrafy, a to § 8a a § 8b. Právě § 8b je pro informační právo vztahující se k platovým otázkám zásadní, neboť dle 1. odstavce “*PovSub* poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.”, 3. odstavec poté upřesňuje, co se rozumí osobními údaji, kde mimo jiné stanoví, že jsou jimi výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Pomocí tohoto paragrafu je tedy možné *PovSub* žádat o poskytnutí informací o vyplácených platech, mzdách či odměnách.

Nejvýznamnější další novelou bylo (s ohledem na platové otázky) až č. 111/2019 *Sb.*, kdy se do *InfZ* dostalo nové ustanovení § 16 odst. 4, tzv. informační příkaz. Tato novinka je velmi podstatná, neboť opravňuje nadřízený organ (neshledá-li důvody pro odmítnutí) nařídit *PovSub* zveřejnění informací. Zákon dokonce explicitně uvádí možnost exekučního výkonu takového rozhodnutí (informačního příkazu), tedy informační příkaz je ex lege exekučním titulem¹⁰³.

Zatím poslední novelizací je č. 241/2022 *Sb.*, která nabyla účinnosti při dokončování této práce, a která upravuje některé z dílčích nejasných otázek. Zaprvé přidává do § 2a *InfZ* nový *PovSub*, a to tzv. “veřejný podnik“. *VeřPod* má jako nový *PovSub* dopad na situace, kdy by se subjekt nepodařilo podřadit pod *VeřIns*. Je také třeba dodat, že *VeřPod* má oproti *VeřIns* pouze omezenou informační povinností¹⁰⁴. Dále *InfZ* nově výslovně v § 2 odst. 5. stanovuje, že

¹⁰¹ V podrobnostech subkapitoly 1.1.2. a 1.3.3.

¹⁰² K otázce jednoty/ podvojnosti územních celků a orgánů v podrobnostech viz subkapitola 1.1.2.

¹⁰³ HORÁKOVÁ, Monika. Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím se zaměřením na informační příkaz. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2019, Vol. 14, No. 3, s. 109.

¹⁰⁴ KORBEL, František, PRUDÍKOVÁ, Dana, HRADÍLEK, Šimon, ŠIDLO, Jan. Velká novela zákona o svobodném přístupu k informacím. *Právní rozhledy*, 2023, č. 4, s. 116.

“profesní samosprávné komory poskytují podle tohoto zákona pouze informace vztahující se k výkonu veřejné správy, který jim byl svěřen zákonem“. Pro potřeby této práce je však nejvýznamnější změnou nové znění ustanovení § 8c InfZ. Jeho znění lze shrnout tak, že “informace o výši příjmu fyzických osob lze poskytnout jen za splnění těchto podmínek: a) jde o prostředky poskytnuté jako příjem ze závislé činnosti nebo funkční požitky podle zákona o daních z příjmů (druh příjmu); b) jde o veřejné prostředky (druh poskytnutých prostředků); c) příjemcem prostředků musí být osoba vymezená v § 8c odst. 1 písm. a) SvInf nebo musí být proveden test proporcionality podle § 8c odst. 1 písm. b) SvInf (osoba příjemce).“¹⁰⁵. Zde je důležité doplnit, že u příjemců dle § 8c, odst. 1., písm. a) není třeba provádět test proporcionality (§ 8c, odst. 1., písm. b) a contrario). Poslední významnou změnou je možnost PovSub odmítnout poskytnutí informace z důvodu zneužití práva¹⁰⁶.

Závěrem lze shrnout, že přestože InfZ podlehl četným novelizacím, ve vztahu k informacím o platech (a odměnách) nedošlo od vzniku InfZ k mnoha změnám. Je proto namístě hledat další vývoj institutu v judikatuře.

2.4. Judikatura

Obsahem této kapitoly je judikatura vyplňující mezery v zákoně¹⁰⁷ či poskytující jasnější interpretaci zákona, a to vždy ve vztahu k platovým otázkám. Zcela stěžejní v platových věcech je zejména *rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012-62* a poté tzv. *platový náleží Ústavního soudu ze dne 17. 10 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16-4*. Těmto rozhodnutím bude věnován prostor nejdříve, neboť tak lze vymezit základní rámec platového informačního práva, pomocí dalších rozhodnutí je pak možno tento rámec doplňovat. Na výše uvedená navazují další rozhodnutí, z nichž se na tomto místě blíže věnuji *rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019- 29* a *rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 4 As 91/2020- 45* a *rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2021, 5 As 440/2019- 63*.

¹⁰⁵ KORBEL, František, PRUDÍKOVÁ, Dana, HRADÍLEK, Šimon, ŠIDLO, Jan. Velká novela zákona o svobodném přístupu k informacím. Právní rozhledy, 2023, č. 4, s. 119.

¹⁰⁶ K tomuto blíže subkapitola 4.4.

¹⁰⁷ GERLOCH, Aleš. Mezery v právu. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právní slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

2.4.1. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012-62

Podstatou sporu, který kasační stížností dospěl až k NSS byla právní otázka, kdy lze odmítnout poskytnutí platu či odměny zaměstnanci, jehož zaměstnavatelem je *PovSub* ve smyslu *InfZ*. Osmý senát, který se měl kasační stížností zabývat, se rozhodl věc předložit rozšířenému senátu, neboť nesdílel právní názor dříve vyslovený odlišnými senáty, že není třeba v každém jednotlivém případě provádět test proporcionality, protože ten už v obecné abstraktní rovině provedl sám zákonodárce stanovením (příkázáním) poskytovat informace až na výjimky¹⁰⁸. Otázkou, se kterou věc byla předložena rozšířenému senátu tak bylo, zda je *PovSub* povinen při rozhodování o poskytnutí osobních údajů o osobě, které poskytl veřejné prostředky¹⁰⁹ provést test proporcionality. Osmý senát totiž došel k závěru, že nestačí pouhé obecné upřednostnění práva na informace provedené *InfZ*, ale je třeba v každém jednotlivém případě poměřovat informační právo a právo na ochranu soukromí¹¹⁰, přičemž kritériem tohoto poměrování má být síla veřejného zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky v tom kterém konkrétním případě.

Rozšířený senát se pomocí argumentů přiklání k již dříve vyslovenému závěru, že není namíste pokaždé znovu poměřovat, které ze základních práv by mělo převážet. Jazykovým výkladem dikce zákona z imperativu “poskytne” vyplývá, že povinný subjekt nemá být pokaždé stavěn před rozhodování má-li, či nemá-li informace poskytnout. Jestliže není dána některá z výjimek § 8b odst. 2 *InfZ*, pak má povinný subjekt automaticky informaci poskytnout. Co do systematiky považuje NSS právní úpravu v případě příjemců veřejných prostředků za úplnou a samostatnou. Ke stejnému závěru, tedy že informace se až na závažné výjimečné případy poskytují, potom soud dochází také pomocí historického záměru zákonodárce a teleologického výkladu.

Rozšířený senát sám ve svém rozhodnutí provádí test proporcionality, tedy zkoumá kritéria vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti. Při určování výše platu (mezd) “*má veřejná moc relativně vysokou míru diskrece, která musí být vyvážena širokou, všeobecnou a účinnou veřejnou kontrolou.*”. Mechanismy kontroly, které má k dispozici sama veřejná moc soud

¹⁰⁸ “první názorová linie”, srov. *Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. června 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, Rozsudek ze dne 30. října 2012, čj. 1 As 142/2012 – 32.*

¹⁰⁹ Nejvyšší správní soud již dříve došel k závěru, že zaměstnanec, kterému je vyplácena odměna za práci z veřejných prostředků je příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b odst. 1. *InfZ*, srov. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79.*

¹¹⁰ “druhá názorová linie”, viz také *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011, č. j. 4 As 40/2010-60.*

považuje za nedostatečné a neefektivní, zatímco veřejná kontrola spolu s vlastní kontrolou je v demokratickém právním státě žádoucí a způsobilá docílit žádaných výsledků. Tímto soud uzavírá, že předpoklad vhodnosti a potřebnosti je naplněn. K přiměřenosti v užším smyslu poté uvádí, že obecně bude vždy naplněna, neboť informaci o platu nelze chápat jako informaci negativní, která by snad mohla snižovat důstojnost člověka. Negativní dopad potom zveřejnění platu může mít pouze za situace, kdy je plat poskytován v rozporu se zákonem, typicky *“neadekvátně vysoký, neodpovídající skutečné povaze vykonávané práce a zastírající skutečný stav věcí.”*

Rozhodnutí dále obsahuje demonstrativní výčet případů, kdy je třeba informace poskytnout bez dalšího, přičemž mezi tyto řadí především zaměstnance v řídicích pozicích *PovSub*; zaměstnance podílející se na výkonu vrchnostenských oprávnění *PovSub*; zaměstnance, kteří se sami na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, ale mohou ji nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit; zaměstnance organizující či provádějících činnosti, jež jsou úkolem *PovSub*, anebo k takovýmto činnostem poskytujících významné podpůrné či doprovodné služby; zaměstnance mající z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost *PovSub*; zaměstnance, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření *PovSub* či jím řízených, či jinak ovlivňovaných osob. Naopak soud explicitně uvádí příklad, kdy se o takového zaměstnance jednat nebude a přichází tak v úvahu odepření poskytnutí informace, přičemž mezi takové osoby řadí zaměstnance čistě pomocné či servisní povahy jako jsou např. údržba, úklid či závodní stravování.

Oproti obecnému východisku, že informace se poskytují poté soud stanovuje, kdy dle jeho názoru informace poskytnuta pro neproporcionalitu být nemá. *“Typově vzato se bude jednat o případy, u nichž budou současně (kumulativně) splněny následující podmínky: 1) osoba, o jejíž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem a 2) nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.”* Pakliže by měla být pochybnost, zda v daném případě informace poskytnout, či nikoli, konstatuje soud, že je třeba informačnímu právu vyhovět a informace poskytnout.

Konečně se *NSS* také stručně věnuje otázce osob dotčených žádostmi a jejich postavením v procesu, kdy tvrdí, že těmto osobám plynou práva z obecných zásad činnosti

správních orgánů, především § 4 odst. 4. zákona SR, tedy že správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy¹¹¹.

Celkově tak obsah tohoto rozhodnutí lze shrnout především do následujících dvou tezí: informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se zásadně poskytují a neposkytnutí je možné pouze zcela výjimečně; *PovSub* neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

2.4.2. tzv. Platový náleží Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16-4

Spor, který dal vzniknout tzv. *PlaN* nastal mezi spolkem Právo ve veřejném zájmu, z. s. a vedoucími zaměstnanci statutárního města Zlín (resp. Magistrátu statutárního města Zlín). Stěžovatelé (vedoucí zaměstnanci) se domáhali nápravy rozhodnutí, kdy statutární město Zlín spolku Právo ve veřejném zájmu poskytlo informace o platu a odměnách zaměstnanců¹¹². Žádost spolku byla vedena a podporována výše komentovaným rozsudkem rozšířeného senátu NSS. Stěžovatelé oproti tomu měli za to, že tento rozsudek je zcela nesprávným výkladem informačního práva, který velmi neproporcionálně zasahuje do jejich základního práva na ochranu soukromí. Podstatnou skutečností je, že k poskytnutí informací o jejich platech a odměnách došlo v souladu s citovaným rozsudkem a právními názory v něm vyslovenými.

Již úvodem lze říci, že komentovaný náleží je, alespoň dle mého názoru, poněkud neobvyklý. Nechám-li stranou nevyčerpání opravných prostředků stěžovateli a na to navázaný postup ÚS dle § 75 odst. 2., písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pak je velmi nevšední především sua sponte vyjádření profesora Aleše Gerlocha, ve kterém jako *amicus curiae* uvádí své velmi podrobné stanovisko k výkladu § 8b *InfZ* a s tím souvisejícím otázkám.

PlaN je možno vnímat jako velmi výraznou reakci na tomuto rozhodnutí předcházející rozsudek rozšířeného senátu NSS. Velmi zjednodušeně řečeno, náleží popírá veškerý postup a veškeré právní závěry rozsudku. ÚS prakticky přijal za svou argumentaci profesora Aleše Gerlocha, kdy tuto již uvozuje tvrzením, že “*s argumentací profesora Aleše Gerlocha souhlasí*”. Dle tohoto vyjádření není pomocí standardních ani nadstandardních výkladových

¹¹¹ Aplikace obecných zásad činnosti vyplývá ex lege z ustanovení § 20 *al. InfZ*.

¹¹² Dlužno dodat, že se tak stalo až po dlouhém a poměrně složitém “ping pongu” žádostí, rozhodnutí a opravných prostředků.

metod možno dojít k závěru, že plat či mzda má spadat pod pojem veřejných prostředků, a že platy a mzdy mají být dostupné veřejnosti v režimu ustanovení § 8b InfZ.

Samotná argumentace ÚS tak potom není nikterak rozsáhlá či podrobná, vcelku velký prostor je namísto toho věnován *Rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11*, neboť v tomto rozhodnutí je proveden test, jehož jednotlivá kritéria převzal ÚS také do svého rozhodnutí a provedený test se tak stal stavebním kamenem platového informačního práva.

Nejvýznamnějším bodem nálezu je *bod 125*, který stanoví, že “*Povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“; d) informace existuje a je dostupná.*¹¹³”. Důležité je, že se musí vždy jednat o kumulativní naplnění vyslovených podmínek, tedy nedostatek kterékoli z nich odůvodňuje odmítnutí poskytnutí informací a takové odmítnutí dle ÚS nepředstavuje porušení povinnosti dané článkem 17 odst. 5. Listiny, tedy povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem informovat o své činnosti.

ÚS tak svým rozhodnutím potvrdil argumentační linii stěžovatelů a některých vyjadřujících se subjektů. Nález je zřetelným vyhrazením se oproti závěrům rozšířeného senátu NSS, a to především vůči jeho přesvědčení, že není namístě provádět v každém jednotlivém případě test proporcionality, neboť tento byl již v obecné abstraktní rovině proveden samotným zákonodárcem. Dle názoru ÚS je naopak zapotřebí v každém jednotlivém případě test proporcionality provést a pro tyto případy provedl jeho modifikaci odvozenou z rozhodnutí *ESLP*. Pro zkoumání těchto modifikovaných předpokladů se vžil název “*platový test*” a v návaznosti na něj se také nálezu jako takovému začalo říkat “*platový nález*”. Toto rozhodnutí je v tuto chvíli základní metodikou pro *PovSub* budou-li muset posoudit vyřízení žádosti dotazující se na platy či odměny svých zaměstnanců. Přestože je nález vzhledem ke své autoritativní povaze rozhodným vodítkem, stále zůstává prostor pro vyjasnění dílčích otázek

¹¹³ K těmto podrobněji viz následující kapitolu 3.2. Zvláštní náležitosti platových žádostí.

z platového testu vystávajících¹¹⁴, k čemuž bude zřejmě v následujících rozhodnutích postupně docházet.

Právní závěry v nálezu obsažené lze uzavřít následujícím způsobem – test proporcionality je třeba provést v každém jednotlivém případě, a to v modifikované podobě *PlaT*, jehož předpoklady jsou obsaženy v *bodu 125* odůvodnění nálezů. Podstatné je, že všechny předpoklady musí být splněny současně, absence naplnění některého z předpokladů je potom důvodem pro odmítnutí žádosti o informace a rozhodnutí o odmítnutí nepředstavuje porušení povinností státních orgánů a orgánů územní samosprávy vyplývajících z článku 17 odst. 5. *Listiny*¹¹⁵.

2.4.3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29

Předmětem sporu v této věci bylo neposkytnutí informací *PovSub* (Kancelář prezidenta republiky) ohledně odměn a podobných plnění či benefitů. Podané odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo vedoucím Kanceláře zamítnuto, proto byla žadatelkou podána žaloba ve věci, která byla rovněž zamítnuta. Věcí se tak po podání kasační stížnosti začal zabývat NSS, který zaujal zcela opačný postoj a předchozí rozhodnutí zrušil a věc vrátil podřízenému soudu k dalšímu řízení. Rozsudek je relevantní pro tuto práci, neboť navazuje na závěry *PlaT ÚS* a tyto se pokouší blíže vyložit.

NSS konstatuje, že potřebu provedení *PlaT* respektuje a po *PovSub* jeho provedení vyžaduje, zároveň však dodává, že formulace předpokladů je příliš obecná na to, aby mohlo ze strany *PovSub* spolehlivě dojít k posouzení podmínek testu. Proto je dle soudu jeho úkolem, aby blíže stanovil konkrétnější úvahová východiska.

K prvním dvěma podmínkám soud obecně uvádí, že naplnění jedné z nich většinou vede ke splnění druhé, proto doplňuje, že se jeví jako vhodné posuzovat obě podmínky společně, a ne odděleně jak jsou vymezeny *PlaT*. V rámci prvního kroku je tedy třeba posoudit, zda žadatel zamýšlí získanou informaci podpořit veřejnou diskusi a nežádá o poskytnutí motivován čistě soukromým zájmem (např. za účelem poškození dotčené osoby). Jak soud velmi správně zdůrazňuje, nemůže však být po žadateli požadováno, “*aby sám prokázal, zda poskytnutá informace skutečně následně vzbudí žadatelem avizovanou veřejnou diskusi; relevantní pouze*

¹¹⁴ Z mého pohledu především co do kritéria písm. c), tedy roli “společenského hlídačského psa”.

¹¹⁵ Tento názor ÚS potvrzuje např. v nálezů Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, [64/2018 USn.].

je, zda ji žadatel v podobě k tomu podle běžných zkušeností způsobilé hodlá veřejnosti k diskusi předložit a tím i potenciálně umožnit”. Co do druhé podmínky soud odkazuje na svůj dřívější rozsudek¹¹⁶ a znovu se této otázce příliš do podrobnosti nevěnuje. Důležité pro posuzování veřejného zájmu je přesvědčení soudu, že v případě všech příjemců veřejných prostředků je dán veřejný zájem na poskytování informací dle § 8b InfZ. Pro žadatele však vyplývá různá osvědčovací povinnost veřejného zájmu v závislosti na postavení dotčené osoby. U vedoucích zaměstnanců nadaných výraznou kompetencí (řídící, organizační, fiskální, ...) není dle soudu takřka nutné veřejný zájem osvědčovat¹¹⁷, neboť ten je pro postavení dotčené osoby dán bez dalšího. Zcela odlišná situace je naopak u dotčených osob na pozici běžných (řadových) zaměstnanců, u kterých nelze spatřovat jakákoliv pravomoc nad rámec plnění pracovních úkolů. V tomto druhém případě bude naopak zapotřebí důsledněji osvědčit existenci veřejného zájmu na poskytnutí informace. *“Požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry, neboť čím větší kompetence (...) tato osoba má, tím přirozenější a zjevnější je bez konkrétního zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole.”*

Ke třetímu kritériu (postavení žadatele), soud z velké části neuvádí příliš nového. Již v nálezu ÚS bylo (s odkazem na rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*) předestřeno, že postavení “společenského hlídacího psa” bude mít především tisk, nevládní a neziskové organizace či spolky. Tuto roli však mohou ve společnosti zastávat také jednotlivci, kterými krom novinářů mohou být zejména blogeri či aktivisté. Podstatné je, že tyto osoby kvalifikovaným způsobem vnášejí informace do veřejného prostoru, a buďto je přímo sami komentují svými názory na ně, nebo je takto pouze dávají široké veřejnosti k dispozici. Analýza či další zpracování získaných informací samotným žadatelem není nutná, postačí již pouhé zveřejnění informací v určité systematictější podobě, neboť už toto je způsobilé vzbudit zájem veřejnosti a tím i diskusi o dané věci.

¹¹⁶ V zásadě je v demokratickém právním státě vždy velmi výrazný veřejný zájem na kontrole veřejné moci při nakládání s finančními prostředky, *Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, sp. zn. 8 As 55/2012-62.*

¹¹⁷ “v případě těch nejvyšších představitelů veřejné sféry je veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich příjmech bez potřeby detailnějšího zkoumání přirozeně seznatelný”, “v případě nejvyšších představitelů veřejné sféry, jako je tomu v projednávaném případě, bude existence veřejného zájmu zpravidla bez obtíží seznatelná již jen s ohledem na povahu jejich funkce”

Čtvrtému kritériu se soud ve svém rozhodnutí z pochopitelných důvodů nevěnuje, neboť u této podmínky není zapotřebí cokoliv blíže formulovat.

Výše shrnutý rozsudek je první konkretizací tzv. platového testu. Soud považuje za vhodné první dva předpoklady testu zkoumat společně, protože splnění jednoho může vést ke splnění druhého. Dále soud poměrně extenzivně vykládá pojem “hlídacího psa” (tedy předpoklad třetí), kdy takto lze vnímat obecně jakoukoli právnickou či fyzickou osobu, která kvalifikovaným způsobem¹¹⁸ zveřejňuje získané informace veřejnosti, přičemž obecně lze dovozovat, že postačuje právě již ono zveřejnění, není vždy nutná další práce žadatele v podobě analyzování či komentování informací.

2.4.4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 4 As 91/2020-45

Také v tomto případě došlo k (částečnému) odmítnutí žádosti, podané odvolání bylo zamítnuto a stejně tak byla zamítnuta podaná žaloba, věci se tak na základě kasační stížnosti začal zabývat NSS. Podobně jako tomu bylo u předchozího judikátu, také zde došlo ze strany soudu k bližšímu výkladu *PlaT*.

Soud (s odkazem na nálezy ÚS) konstatuje, že ochrany soukromí se může z podstaty věci domáhat pouze fyzická osoba nepodnikající, resp. toliko ve věcech nevyvěrajících z její podnikatelské činnosti. Tento právní názor je podstatný pro informační právo, neboť z něj vyplývá, že v případě žádostí týkajících se prostředků poskytnutých právnickým osobám či fyzickým osobám podnikajícím z podstaty věci nedochází k zásahu do soukromí, a tak není asi na místě v těchto případech aplikovat *PlaT*. Tento typ informací by tak měl být žadateli poskytnut takřka¹¹⁹ bez dalšího.

První podmínce testu se soud věnuje poměrně podrobně a přináší nové bližší vymezení. Soud zde dochází k zajímavému názoru na základě následujícího konstruktů. Vysoké školy ze zákona nevydělečně zveřejňují obhájené kvalifikační práce¹²⁰, k tomuto zveřejnění dává autor odevzdáním práce souhlas¹²¹. Nadto má každý ze zákona právo si ze zveřejněné práce pořizovat

¹¹⁸ Informace mohou být zveřejňovány s určitou mírou pravidelnosti, může jít také o sporadické až jednorázové zveřejnění, avšak potom by mělo vykazovat jistou systematičnost.

¹¹⁹ Pochopitelně za splnění např. formálních náležitostí žádosti apod.

¹²⁰ § 47 odst. 1., věta první zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹²¹ § 47 odst. 3. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

na své náklady výpisy, opisy či rozmnoženiny¹²². Přímo ze zákona také vyplývá, že vysoké školy hrají aktivní roli ve veřejné diskusi o společenských a etických otázkách¹²³. Soud proto dochází k právnímu názoru, že již pouhé zveřejnění kvalifikační práce obsahující určité informace je bez dalšího způsobilé přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu.

Vzhledem ke druhé podmínce testu soud vcelku ve stručnosti uvádí, že informace o platech pracovníků poslaneckých klubů jsou informacemi týkajícími se veřejného zájmu. Druhou podmínku testu tak judikát nikterak blíže nevykládá.

V rámci třetí podmínky soud připomíná, že neurčitý pojem “hlídací pes” je zapotřebí vykládat extenzivně tak, že *“lze do něho zahrnout všechny subjekty, které vyžádané informace zpřístupňují veřejnosti”*. Tento postoj přitom není ničím novým nebo překvapivým, zásada výkladu ve prospěch informačního práva je dlouhodobě a konstantně uplatňována vysokými soudy¹²⁴. Proto je tak zcela pochopitelný závěr, že i student vysoké školy může naplnit roli “hlídacího psa” a tím za splnění ostatních předpokladů také naplnit všechna kritéria *PlaT*.

Čtvrté a poslední podmínce se soud ani v tomto případě pro zjevnost jejího splnění nevěnuje.

Po provedení přezkumu tak soud dospěl k důležitému závěru. *“Z uvedených důvodů lze uzavřít, že žadatel, který zamýšlí použít údaje o platech a odměnách zaměstnanců poslaneckých klubů vyplácených z veřejných prostředků pro účely sepsání své diplomové práce v rámci magisterského studijního programu na vysoké škole, splňuje všechny podmínky vymezené platovým nálezem pro poskytnutí takové informace vyžádané na základě ustanovení § 8b InfZ.”*. Nad rámec tohoto závěru je dle mého zapotřebí stanovit, zda se má týkat pouze a) platu a odměn zaměstnanců poslaneckých klubů, b) sepsání diplomové práce.

Ad a) Soud explicitně hovoří o zaměstnancích poslaneckých klubů, což by mohlo působit dojmem, že pouze na tento okruh dotčených osob se rozsudek vztahuje. Vzhledem k obecné zásadě extenzivního výkladu ve prospěch informačního práva však podobný závěr nepovažuji za odpovídající dosavadní judikatuře. Také s ohledem na povahu *NSS*, coby soudu

¹²² § 47 odst. 2., věta druhá zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹²³ § 1 písm. d) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹²⁴ např. *Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18-3, “Ústavní soud tedy (...) akcentuje smysl zákona o svobodném přístupu k informacím, tzn. v maximální možné míře umožnit přístup veřejnosti k údajům, které se týkají činnosti povinných subjektů.”*

sjednocujícího judikaturu¹²⁵ dle mého názoru neobstojí takový výklad, rozhodnutí by potom bylo kazuisticky uplatnitelné vždy jen v tom kterém konkrétním případě. Soud naopak vyslovuje obecně uplatnitelné právní názory, jimiž se mají podřízené soudy a orgány veřejné správy řídit v dalších rozhodovaných věcech.

Trochu jiným pohledem lze dále říci, že mezi zaměstnancem poslaneckého klubu a zaměstnancem jiným není významný rozdíl mající za následek neaplikovatelnost rozhodnutí. Snad jediným rozdílem může být, že v tomto případě je mzda zaměstnanců určována zaměstnavatelem, zatímco v případě některých zaměstnanců se bude jednat o tzv. “tabulkové platy”. Avšak v takovém případě opačný názor (že na druhou skupinu zaměstnanců by se rozhodnutí nemělo vztahovat) neobstojí, a maiori ad minus mají-li se poskytnout mzdy a platy určené, tím spíše by se měl zveřejnit plat nebo mzda určený dle “tabulek”. Jediné podstatné je, aby se vždy jednalo o zaměstnance vyplácené z veřejných prostředků.

Proto je s ohledem na vyslovené třeba komentované rozhodnutí vyložit tím způsobem, že zaměstnanec poslaneckého klubu je do budoucna obecně zaměnitelný osobou vyplácenou z veřejných prostředků.

Ad b) Přestože se rozhodnutí týká diplomové práce a soud ve svém závěru hovoří o diplomové práci v rámci magisterského programu, důvody rozhodnutí jsou a simili aplikovatelné obecně na jakoukoli kvalifikační práci v rámci vysokoškolského studia. Povaha takové práce je totiž (dle zákona o vysokých školách) vždy stejná, tedy plní stejný předpokládaný účel. Přiznat způsobilost naplnit podmínky platového testu pouze diplomové práci by v kontextu ostatních obdobných prací nedávalo smysl. Mám za to, že obdobnou povahu by potom měla mít také jiná akademická práce nepředpokládaná přímo vysokoškolským zákonem. Jestliže dle soudu diplomová práce splňuje potřebná kritéria vymezená ÚS, měla by tato kritéria splnit také jiná práce, kupříkladu odborný článek. Také ten bude totiž určitým kvalifikovaným způsobem zveřejněn a jeho cílem není uspokojení čistě soukromých zájmů, ale naopak jde zpravidla o přispění k veřejné diskusi na nějaké téma. Byť tedy takovýto závěr soudní rozhodnutí přímo neobsahuje, domnívám se, že je z něj dovoditelný.

Rozsudkem tak došlo k další konkretizaci *PlaT*, přičemž opětovně je z něj patrný důraz na extenzivní vykládání informačního práva, neboť pouze takový postup naplňuje smysl a účel *InfZ*. Toto rozhodnutí je důležité vzhledem k závěru, že student vysoké školy píšící kvalifikační

¹²⁵ § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

práci splňuje podmínky *PlaT*. Z pochopitelných důvodů je pro mě toto rozhodnutí velmi relevantní v rámci psaní této práce.

2.4.5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 440/2019-63

Podstatou této věci je spor mezi žalobcem (stěžovatelem) a žalovaným KÚ Ústeckého kraje. Žalobce se domáhal s odkazem na (v té době nepřekonanou) judikaturu NSS poskytnutí platových informací o vedoucích zaměstnancích úřadu. Žádost byla odmítnuta, přičemž k odvolání bylo toto rozhodnutí následně zrušeno Ministerstvem vnitra, coby odvolacím orgánem. Žádost byla znovu odmítnuta a rozhodnutí znovu zrušeno celkem dvanáctkrát. Věc se tak postupně na základě kasační stížnosti dostala až k projednání NSS.

Nejvyšší správní soud nejdříve v úvodu svého odůvodnění velmi kriticky hodnotí postup žalovaného. Žalovaný naprosto nerespektoval při své činnosti konstantní judikaturu NSS ani závazný právní názor odvolacího orgánu, což je v přímém rozporu se zásadami demokratického právního státu. Jednání žalovaného soud označuje za “otevřeně obstrukční” a za “zvůli stěžovatele”, přičemž vrcholem tohoto jednání bylo vydání rozhodnutí podjatou a tím také vyloučenou osobou (účastníkem správního řízení, resp. osobou zúčastněnou na soudním řízení správním).

Žádost o poskytnutí informací v této věci nesměřovala k získání informací jako takových, ale sloužila jako nástroj ke kontrole veřejné správy, zda respektuje a řídí se zásadní judikaturou. Toto “zkoušení” správního orgánu bylo také sděleno jako účel žádosti. Žalovaný na základě toho došel k závěru, že žadatelova žádost nesplňuje podmínky pro poskytnutí informací. Tento závěr je však soudem vnímán jako zcela chybný, neboť kontrola skutečností, zda správní orgány při své činnosti reflektují judikaturu a pro ně závazné právní názory vyslovené nadřízenými orgány je zcela určitě věcí veřejného zájmu. Informace o tom, zda veřejná moc postupuje v souladu se základními zásadami, zákonem a soudními rozhodnutími jsou tak “samozřejmě” věcí veřejného zájmu. Zveřejněním těchto informací tak logicky dochází k přispění k diskusi o věcech veřejného zájmu.

Žadatel v této věci byl novinář a informace chtěl získat za účelem zveřejnění v podobě článku v rámci své práce. Proto by nemělo činit větších obtíží dovodit u něj roli tzv. “hlídacího psa”. Také tato podmínka však byla ze strany žalovaného úřadu vyhodnocena negativně, tedy bylo dovozeno její nesplnění. Takovýto závěr se jeví jako značně absurdní, neboť sám žalovaný si při rozhodování stěžoval na publikaci článku o jeho činnosti ze strany žalobce. K tomuto soud trefně uvádí, že “*právě tato skutečnost se žalovanému zjevně „nehodila“, takže ji zcela*

neprávem označil za zneužití práva na informace”, na základě čehož bylo opětovně odmítnuto poskytnutí informací.

Také v tomto případě nebylo z podstaty věci pochyb o splnění poslední podmínky, aby informace existovala a byla dostupná.

Nad rámec provedení *PlaT* soud doplňuje, že *“skutečnost, že § 5 odst. 3 InfZ spojuje s poskytnutím informace rovněž povinnost poskytnuté informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup, nemůže mít vliv na posouzení přiměřenosti poskytnutí požadované informace, neboť se jedná o důsledek poskytnutí informace vyplývající bez dalšího přímo ze zákona.”*.

Rozhodnutí je tak velmi zajímavé pro závěr, že *“testování”* postupu povinného subjektu je legitimním důvodem pro podání žádosti, neboť již toto je (nehledě na případné poskytnuté informace) dostatečně veřejným zájmem.

3. Žádost o poskytnutí informace

V této kapitole se věnuji otázce existence zákonných předpokladů, resp. náležitostí žádosti o poskytnutí informace, které musí být žadatelem splněny, aby žádost byla posuzována jako žádost o poskytnutí informací a tím mohla informace vůbec být poskytnuta. Na tomto místě rovněž pohovořím o tom, nakolik jsou obyvatelé aktivní při realizaci práva na svobodný přístup k informacím v platových otázkách.

3.1. Obecné náležitosti

Žádost o poskytnutí informací musí jakožto procesní podání splňovat určité (především zákonné) náležitosti. Většina náležitostí pro žadatele vyplývá z § 14 odst. 2 InfZ, který stanoví, že *“Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. (...) Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.”*. Splnění těchto náležitostí dle mého názoru nepředstavuje přílišné obtíže. Sdělení identifikačních údajů jako je jméno a příjmení či doručovací adresa je zcela běžné v prakticky jakékoliv komunikaci a mám důvodně za to, že není třeba se blíže věnovat pojmům *“jméno a příjmení”* či *“doručovací adresa”*. Určení, kterému *PovSub* žádost směřuje samo o sobě rovněž není pro žadatele významnou překážkou. Zpravidla bude spíše jednoduché *PovSub* označit a pro případy, kdy žadatel *PovSub* označí nesprávně judikatura i odborná literatura dochází k závěru, že toto nesmí být žadateli na škodu, je-li z žádosti patrné, kterému *PovSub* je žádost skutečně určena¹²⁶.

Za nejdůležitější tak shledávám předpoklad, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu InfZ. Splnění také tohoto předpokladu však není problémové, neboť typicky postačí svou žádost explicitně označit jako *“žádost ve smyslu z. č. 106/1999 Sb.”*. Není-li žádost výslovně takto označena, jeví se mi jako přesvědčivý názor některých autorů, že postačí jiná vodítka vedoucí k dojmu, že se jedná o žádost dle InfZ, přičemž takovými mohou být například odkazy na jednotlivá ustanovení InfZ, označení adresáta jako *“PovSub”* nebo označení žádosti jako *“žádost o poskytnutí informace”*¹²⁷.

¹²⁶ FUREK: *Zákon o svobodném...* s. 674., *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2007, č. j. 4 As 7/2007-91*

¹²⁷ FUREK: *Zákon o svobodném...* s. 674.

V souladu s judikaturou dokonce není nutné ani tohoto označení či odkazu pro posouzení žádosti jako žádosti ve smyslu *InfZ*. “Není povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se informací na povinném subjektu domáhá. Vzhledem k obecné zásadě správního řízení, podle níž rozhodující je obsah samotného podání účastníka řízení, nikoliv jeho (případně nesprávné) označení (...) je úkolem žalovaného posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má při jejich poskytnutí, event. odepření jejich zpřístupnění, postupovat.”¹²⁸. Stále je však nutné, aby žádost obsahovala nějaké vodítko, ze kterého je pro povinný subjekt seznatelné, že má žádost podléhat formálnímu režimu *InfZ*¹²⁹. Otázkou potom zůstává, jak má dle soudu žadatel naplnit požadavek, aby bylo zřejmé, že se jedná o žádost ve smyslu *InfZ* a tato má být podřízena režimu *InfZ*, aniž by výslovně podání takto označoval či použil odkaz na zákonná ustanovení. Zřejmě jediným způsobem, jak tomuto dostat, je splnit veškeré náležitosti typu uvedení adresy a data narození, jak stanoví náležitosti žádosti *InfZ*.

Ze všeho uvedeného tak vyplývá závěr, že pro žadatele nejjistější je, pokud žádost výslovně označí jako žádost o poskytnutí informací či žádost ve smyslu *InfZ*, případně alespoň bude v žádosti nějakým způsobem na *InfZ* odkazovat. *PovSub* by při vyřizování přijatých podání vždy měl posuzovat, zda se jedná o žádost o poskytnutí informací, či pouze o neformální dotaz, přičemž k tomuto hodnocení musí docházet materiálně z hlediska obsahu podání, nikoli čistě formalisticky dle jeho označení.

3.2. Zvláštní náležitosti platových žádostí

Náležitosti zvláštní nejsou obsaženy v *InfZ*, ale byly dovozeny (jak bylo popsáno výše¹³⁰) judikaturou ÚS. Těmito předpoklady jsou následující: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu; c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“; d) informace existuje a je dostupná¹³¹.

Ad a): Předně je vyžadován specifický účel žádosti, a sice přispět jejím prostřednictvím k diskusi o věcech veřejného zájmu. Toto kritérium má za cíl vyloučit žádosti čistě šikanózní,

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010, č. j. 2 Ans 7/2010-175, [2165/2011 Sb. NSS], podobně např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47, [2844/2013 Sb. NSS], Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. září 2017, č. j. 6 As 32/2017-38

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2011, č. j. 8 As 57/2011-77

¹³⁰ subkapitola 2. 4. 2. tzv. “Platový nález”

¹³¹ Kromě tzv. “Platového nálezu” tyto závěry ÚS poté potvrdil v dalším rozhodnutí, viz *Nález Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16.*

obstrukční a jiné, které nesledují skutečný legitimní cíl. Tímto cílem je právě existence veřejného zájmu na sdílení určitých, jinak citlivých a osobních údajů, a podnětí diskuse o těchto věcech. Svobodná diskuse o věcech veřejného zájmu je jistě podstatným prvkem občanské společnosti a právního státu, v úvahu však přicházejí otázky, jak by měla taková diskuse reálně vypadat.

Patrně si lze představit především dvě obecné situace. První bude čistě abstraktní diskuse směřující ke kontrole nakládání s veřejnými prostředky jako takové, tedy například “Jak velká část rozpočtu byla letos využita k vyplácení odměn?”. Druhou situací potom bude naopak zcela konkrétní diskuse, vztahující se na konkrétní pozice či přímo konkrétní osoby, vyvolaná pochybami veřejnosti. S tímto rozdělením potom souvisí nejen podoba samotné diskuse, ale také podoba informací, které jsou potřebné k účelnému vedení diskuse. Zatímco v prvním případě obecně postačí informace v podobě průměrné odměny či souhrnu všech vyplacených odměn, v případě druhém by takovéto poskytnutí informací bylo zcela nedostatečné. Z uvedeného vyplývá, že jsou-li například důvodné pochyby o odměnách daného zaměstnance úřadu, nepostačí pro kontrolu veřejnosti uvedení souhrnu všech vyplacených odměn, pouze uvedení konkrétní výše odměn onoho konkrétního zaměstnance je způsobilé naplnit účel žádosti a pouze pomocí takto poskytnuté informace může být účelně vedena diskuse o platech a odměnách.

Pokud je obsahem žádosti poskytnutí ryze anonymizované tabulky odměn, obecně lze říci, že poskytnutí takovýchto informací by nemělo nic bránit, protože tím nemůže být zasaženo do soukromí jednotlivce. Jestliže je vyžadována informace o konkrétní osobě, mělo by být ze žádosti zřejmé, proč nepostačí menší zásah do soukromí dané osoby. Skutečnost, že menší zásah je nedostačující, by měla být podpořena nějakou konkrétní důvodnou pochybností o hospodaření s veřejnými prostředky, o to více potom, čím menšími kompetencemi je osoba nadána.¹³²

Ad b) První a druhá podmínka jsou spolu značně provázané, proto se tak jeví jako vhodné posuzovat jejich splnění v rámci jednoho kroku, neboť splnění jedné mnohdy zapříčiní splnění druhé¹³³. V zásadě vždy je v demokratickém právním státě dán silný veřejný zájem na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky¹³⁴ a stejně tak je dán v případě zásadně všech

¹³² *Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012-62*

¹³³ Podrobněji subkapitola 2.4.3. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29.*

¹³⁴ *Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, sp. zn. 8 As 55/2012-62*

příjemců veřejných prostředků. Síla tohoto zájmu potom klesá dle klesajících kompetencí dotčené osoby, u vrcholných pozic v rámci veřejné správy je však zpravidla existence veřejného zájmu dána bez dalšího. Pro žadatele tak není v takových případech nutné existenci zájmu prokazovat, u “běžných” by však většinou existence veřejného zájmu měla být nějakým způsobem osvědčena¹³⁵.

Ad c) Zřejmě nejtěžší je pro žadatele splnit kritérium, aby byl při posuzování žádosti vnímán jako “společenský hlídací pes”. Takřka bez dalšího takovou osobou bude novinář ve vztahu ke své profesi. Tuto roli mohou naplnit také nevládní a neziskové organizace či spolky, různí aktivisté či blogeri. Také například student vysoké školy může tuto podmínku psaním kvalifikační práce splnit. Obecně lze “hlídacího psa” chápat jako jakoukoli právnickou či fyzickou osobu, která kvalifikovaným způsobem zveřejňuje získané informace veřejnosti¹³⁶. *“Cílem Ústavního soudu nepochybně bylo vyloučit případy zjevného zneužívání práva na informace v oblasti informování o platech a odměnách, resp. nevyločit situace, v nichž je daná informace nutná či vhodná pro veřejnou diskusi a postavení žadatele nemá charakter zneužívání práva na informace. Proto v těchto případech, tedy v situacích, v nichž se žadatelé sami dovolávají postavení společenského hlídacího psa a uvádějí relevantní argumenty, proč jim takové postavení má být přiznáno, je nutné vycházet z toho, že toto postavení skutečně mají.”*¹³⁷

Ad d) Splnění této podmínky by mělo být v platových žádostech obecně nejjednodušší, neboť z podstaty věci je přinejmenším nežádoucí, aby informace neexistovaly a nebyly dostupné. Výše vyplacených peněžních prostředků by měla být povinnému subjektu vždy známa, v opačném případě by si ve své činnosti počínal iracionálně až absurdně, často potom přímo protiprávně¹³⁸.

3.3. Realizace práva na informace veřejností

Zatímco informační právo je veřejností poměrně hojně využíváno v různých věcech, u platových žádostí je tomu jinak. Jak bylo popsáno výše, nejtěžším kritériem ke splnění bude zpravidla osoba žadatele, kdy žádost bude při nesplnění odmítnuta. Dle mého názoru

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2020, č. j. 2 As 88/2019-29

¹³⁶ K tomuto podrobněji subkapitola 2.4.3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29.

¹³⁷ Metodické doporučení Ministerstva vnitra k poskytování informací o platech a odměnách podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹³⁸ Kupříkladu hospodaření kraje podléhá ex lege kontrole dle § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, § 20 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

překvapivé však je, že ve skutečnosti není tolika žádosti, které by bylo možné odmítat. Při psaní této práce jsem se úžeji zaměřil na krajské úřady, vůči kterým jsem žádost o informace sám podával. Počítal jsem s tím, že platové žádosti nebudou vyloženě denním chlebem v rámci činnosti *KÚ*, avšak stále jsem si představoval řádově jiné počty, než jak tomu ve skutečnosti je.

V rámci let 2019, 2020 a 2021 bylo na *KÚ* podáno celkem 120 žádostí o poskytnutí informací o platech či odměnách zaměstnanců úřadu. V průměru tak vychází na jeden úřad 3 žádosti ročně, což v porovnání s “běžnými” informačními žádostmi představuje spíše zanedbatelný počet¹³⁹. Důvodů pro tak nízký počet žádostí může být několik. Předně se domnívám, že pro skutečně širokou veřejnost je žádání informací o platech a odměnách vyloučena již fakticky, neboť o takové možnosti jednoduše nevědí. Dalším důvodem může být nezájem o takové informace, ostatně v mnoha případech se bude jednat o tzv. “tabulkové platy”, tedy lidé jakousi představu o jejich výši zpravidla již mají. Důvodem může být také jistá komplikovanost zahalující tento typ žádostí.

Odpověďt na otázku, proč platových žádostí není více však není cílem této práce. Mým záměrem je na tomto místě pouze spíše stručněji uzavřít, že se v konečném výsledku nejedná o prakticky velmi využívaný institut, byť jeho povaha je pro demokratický právní stát klíčová. Tato otázka by však jistě mohla být předmětem dalšího výzkumu v rámci jiné práce.

¹³⁹ Pro srovnání, za rok 2020 *KÚ* celkem obdržely 2 647 žádostí, přičemž platové žádosti nepředstavují ani 2 % z celkového počtu.

4. Postup povinných subjektů při vyřizování žádosti

V této kapitole ověřím, zda za předpokladu, že byly splněny potřebné náležitosti (zejména *PlaT*), bude informace poskytnuta, či dojde k odmítnutí. Rovněž v souvislosti s tím věnuji pozornost otázce, zda při své činnosti povinné subjekty respektují zákonnou úpravu a zda reflektují judikaturu (bez které se v platových otázkách nelze pohybovat), a celkově tak chci zhodnotit postup při posuzování žádosti.

4.1. Žádost o poskytnutí informací

Jak bylo naznačeno v minulé kapitole, v rámci své práce jsem podal žádosti o poskytnutí informací ve věci platu a odměn, přičemž totožná žádost byla podána každému krajskému úřadu a magistrátu hlavního města Prahy.

Nejprve je zapotřebí splnit zákonné předpoklady dle § 14 *InfZ*. Vždy jsem tedy v záhlaví označil povinný subjekt a podání označil jako žádost o poskytnutí informací, přičemž v první větě žádosti dále pro jistotu uvedl, že se jedná o žádost ve smyslu *InfZ*. Dále jsem v souladu se zákonem uvedl jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu a adresu pro doručování. Uvedl jsem také elektronickou (e-mailovou) adresu a požádal o doručování touto cestou. Jelikož mnou zvolené povinné subjekty mají zřízenou elektronickou podatelnu, v souladu s *InfZ* jsem žádost doručoval prostřednictvím e-podatelny. Základní zákonné náležitosti žádosti jsou tak splněny.

V tuto chvíli je zapotřebí naplnit (tedy má-li být žádost úspěšná) kritéria vymezená *PlaT*. Ve snaze dosáhnout úspěchu žádosti jsem sám provedl *PlaT*, aby *PovSub* při posuzování žádosti měl k dispozici co nejvíce informací potenciálně potřebných pro poskytnutí. Výslovně jsem také odkazoval na závěry obsažené v rozsudku *NSS*¹⁴⁰. Oproti zákonné dikci § 8b *InfZ*¹⁴¹ jsem výslovně žádal o poskytnutí informací bez jména, příjmení, data narození a adresy trvalého pobytu, tedy v anonymizované podobě, kdy poskytnutí informace tak neobsahuje osobní údaje vedoucí k přesnému určení konkrétních příjemců. Sám jsem se tak snažil ve své žádosti vyvážit zachování obou proti sobě stojících základních práv tak, aby bylo možné žádosti v co největším možném rozsahu vyhovět.

¹⁴⁰ K tomu podrobněji subkapitola 2.4.4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 4 As 91/2020-45.

¹⁴¹ “Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.”

Žádost (dle mého přesvědčení) splňuje jak zákonné náležitosti, tak předpoklady *PlaT* a zároveň zde nejsou důvody pro její odmítnutí¹⁴², hypotéza proto zní, že povinný subjekt tak žádosti vyhová a informace poskytne.

4.2. Zhodnocení procesního postupu povinných subjektů

Kromě samotného výsledku, tedy zda byla informace poskytnuta, či žádost byla odmítnuta, je možné hodnotit několik dalších prvků, a to zejména dodržení zákonné lhůty pro poskytnutí a postup v souladu se zákonem a judikaturou.

4.2.1. Poskytnutí informace, či odmítnutí žádosti

Ze 14 žádostí mi byly informace poskytnuty bez dalšího v 11 případech.

Ve 2 případech jsem byl vyzván k úhradě nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací na základě § 17 odst. 1. *InfZ*, a to ve výši 2 970 Kč a 5 285 Kč. První z těchto výzev neobsahovala zákonné poučení o možnosti podat vůči vyčíslení úhrady stížnost dle § 17 odst. 3. *InfZ*, přičemž s absencí poučení spojuje zákon na základě § 17 odst. 4 *InfZ* ztrátu nároku na úhradu, informace mi tak nakonec byly poskytnuty. V druhém případě byla výzva v souladu se zákonem, stížnost proti výši úhrady jsem nepodal¹⁴³ a výsledkem tak je, že by mi informace byly poskytnuty oproti úhradě nákladů.

Co do poslední žádosti byla situace nejsložitější (podrobnosti budou rozebrány v dalších subkapitolách). Nakonec mi bylo částečně vyhověno a zároveň vydáno rozhodnutí o částečném odmítnutí, fakticky však k odmítnutí došlo pouze co do přesného názvu pozice té které dotčené osoby, což stejně nebylo z mé strany požadováno. Byť tedy formálně byla žádost částečně odmítnuta, vzhledem k okolnostem ji vnímám jako odmítnutí zanedbatelné.

Informace mi tedy byly poskytnuty ve 13 ze 14 případů, ve 14. by se tak stalo po uhrazení nákladů, všem žádostem o poskytnutí tak bylo vyhověno.

¹⁴² např. § 8b odst. 2 *InfZ* “Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.”

¹⁴³ Důvody pro mé rozhodnutí jsou dva. Prvním je, že Ministerstvo vnitra coby orgán rozhodující o stížnostech dle dostupných dat z výročních zpráv Libereckého kraje rozhodnutí o úhradě potvrzoval, zřejmě by tak potvrdil také rozhodnutí v mém případě. Druhým důvodem je, že pro mé účely bylo podstatné, že informace jsou nachystány k poskytnutí, nikoli konkrétní data v nich obsažená.

4.2.2. Dodržení zákonné lhůty

Ve 4 případech byly informace poskytnuty poslední den zákonné lhůty, ve 4 v den předposlední, v dalších 4 byly informace poskytnuty 2 dny před koncem lhůty. Ze zbývajících 2 žádostí jedna byla vyřizována rychle v rámci lhůty, v druhém případě mi byla poslední den lhůty teprve doručena výzva k doplnění žádosti.

Na tomto místě je třeba vytknout, že přestože fakticky byla lhůta vždy dodržena, takový postup není zcela správný, “žádosti by měly být vyřizovány bezodkladně – nikoli až v poslední den lhůty stanovené pro jejich vyřízení”¹⁴⁴.

4.2.3. Postup v souladu se zákonném a judikaturou

Obecně se dá postup *KÚ* hodnotit jako bezproblémový. Ze strany všech *KÚ* byly naplňovány základní zásady činnosti ve smyslu § 2 *an. SŘ*. Zejména úctou k zásadě dobré správy jsem byl až mile překvapen, neboť až na 2 drobné odchylky úřady postupovaly zdvořile a v některých případech až velmi ochotně, což je zajisté příznivý stav.

Z hlediska zákonného postupu je třeba něco vytknout pouze u dvou *PovSub*. Jak již bylo uvedeno výše, v případě výzvy k úhradě mimořádných nákladů učiněné jedním *KÚ* zcela chybělo poučení o možnosti podat proti takové výzvě stížnost nadřízenému orgánu.

U druhého *PovSub* je situace však výrazně horší. Poslední den lhůty pro vyřízení žádosti mi byla doručena písemnost označená jako “Výzva k doplnění žádosti o informace” dle § 14 *odst. 5., písm. b) InfZ*, kterou je možné použít, pokud “je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně”, potom *PovSub* “vyzve žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil”. Učiněním takovéto výzvy nedochází k přerušení běhu zákonné lhůty pro poskytnutí informací jako by tomu bylo u výzvy dle § 14 *odst. 5., písm. b) InfZ*, proto vyzval-li *PovSub* poslední den lhůty, je zcela zřejmé že zákonnou lhůtu pro poskytnutí již nebude schopen dodržet. Zákon také stanoví lhůtu 7 dnů od doručení žádosti pro učinění výzvy, proto činí-li tak *PovSub* poslední den lhůty pro poskytnutí informací (tedy 15. den), je taková výzva zcela v rozporu s *InfZ*.

Nyní k výzvě samotné, v této výzvě jsem byl povinován k doplnění údajů, ve kterém ročníku, kterého oboru, které fakulty a které vysoké školy studuji, jaký je název mé kvalifikační práce a jaké je její téma, jaká kvalifikační práce to je a jaké jsou cíle práce. Z uvedeného je

¹⁴⁴ Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016.

zcela zřejmé, že *PovSub* nebylo nejisté, jakou informaci žádám, nebo by žádost posoudil jako nesrozumitelnou. Výzva, kterou použil tak byla chybnou aplikací *InfZ*. Z výzvy je bez problému seznatelné, že *PovSub* se domáhal dalších údajů o mé osobě, tedy o bližší identifikaci žadatele. Pro takový procesní úkon však není zákonného podkladu, tedy přinejmenším ne v mezích *InfZ*. Podobnou výzvu by mohlo být možné učinit pravděpodobně jen s odkazem na základní zásady činnosti veřejné správy, tedy konkrétněji dle § 4 odst. 3. a 4. *SŘ*. Žadatel by v takovém případě měl být informován, že nevyvine-li další aktivitu, nepovede to k odložení žádosti či vyřízení bez věcného posouzení¹⁴⁵.

Přestože jsem ve své žádosti výslovně odkazoval na závěry obsažené v rozsudku *NSS č. j. 4 As 91/2020-45*¹⁴⁶, *PovSub* mě ve výzvě rovněž informoval, že si sám bude muset posoudit, jestli student při psaní diplomové práce může naplnit kritéria vymezená *PlaT*. Takový postup je však vzepření se subordinaci, která je přitom zcela typickým prvkem veřejné správy, odmítání právního názoru vysloveného *NSS* se tak jeví až absurdně.

Jako pomyslnou tečku nad rámeček hodnocení mé věci dodávám, že ke dni 20. 6. 2022 tento *KÚ* neměl zveřejněnou výroční zprávu ve smyslu § 18 *InfZ*, kterou ex lege musí zveřejnit do 1. března. Ze strany tohoto *KÚ* tak je vcelku patrné pohrdání informačním právem a *InfZ* jako takovým.

Naopak (na veselejší notu) zejména u jednoho *KÚ* musím zdůraznit velmi pečlivou práci s judikaturou a odbornými publikacemi, tento úřad při své činnosti vystupoval jako “profesionál znalý práva”.

4.3. Zhodnocení poskytnutých informací

Na základě mnou podaných žádostí jsem získal anonymizované informace, které nevedou k identifikaci konkrétních dotčených osob. Takto získané informace však dostatečně postačují k obecnému přehledu o hospodaření s veřejnými prostředky ze strany *KÚ*.

Obecně lze říci, že výše odměn je ve většině krajů podobná. V některých krajích se výše odměn liší od jiných krajů, v ojedinělých případech jsou velmi výrazné rozdíly také uvnitř kraje. Zatímco nejnižší odměna za 12 odpracovaných měsíců činila 7 500 Kč, nejvyšší vyplacená

¹⁴⁵ K těmto závěrům podrobněji *Metodické doporučení Ministerstva vnitra k poskytování informací o platech a odměnách podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*

¹⁴⁶ Podrobněji subkapitola 2.4.4.

odměna ve stejném *KÚ* byla ve výši 915 000 Kč. Přestože jsem žádal o uvedení důvodu za vyplacené odměny, všechny *KÚ* jako důvod uvedly pouze paušální “splnění mimořádných nebo zvláště významných pracovních úkolů“, poskytnuté informace tak neslouží jako účinná kontrola veřejnosti. Jeden *KÚ* absenci důvodu vysvětlil tím, že uvedení konkrétních důvodů by mohlo vést k určení konkrétního zaměstnance, čímž by potom bylo narušeno anonymizované znění poskytnutých informací. Ostatní *KÚ* k absenci zdůvodnění nic neuvedly.

V případě, že se výše odměn pohybuje v jiných rádech (tisíce, desetitisíce, statisíce) je ale určitého zdůvodnění zapotřebí, byť by tedy nemuselo být natolik konkrétní, aby vedlo k určení daných zaměstnanců. Podobně je dle mého namístež zdůvodnit nulovou výši odměn (tak tomu bylo celkem pouze v jednotkách případů). Jestliže tak bylo učiněno za určité pracovní provinění, domnívám se, že také tato informace by měla být uvedena.

Za současné situace působí přinejmenším zvláště, je-li v rámci jednoho úřadu rozdíl ve vyplacených odměnách v řádu několika set tisíc a zároveň chybí zdůvodnění proč tomu tak je. O to absurdnější potom je, jak složité jsou podmínky pro to, aby se člověk k těmto (vlastně nic neříkajícím) informacím dostal.

4.4. Důvody pro neposkytnutí informace, resp. pro odmítnutí žádosti

Jak již bylo řečeno, informační právo pochopitelně není bezbřehé nebo absolutní, tedy má své limity. Přímo dikce zákona obsahuje několik důvodů pro odmítnutí žádosti. Některé z důvodů pro odmítnutí jsou však ryze procesní povahy a tyto proto nechám stranou. Příkladem lze uvést odmítnutí pro nedoplnění zcela nesrozumitelné žádosti. *InfZ* také uvádí, které informace jsou věcně vyňaty z poskytování. Ve vztahu k platovým otázkám jsou takovými kupříkladu informace o prostředcích poskytnutých dle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb či hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti. *InfZ* se však (zatím) nijak nevyjadřuje k otázce, kdy je na místě odmítnout žádost o informace o platu či odměně příjemce veřejných prostředků.

“Ustanovení § 8b odst. 1 svojí nepodmíněnou dikcí (užitím slova „poskytne“ v rozkazovacím významu) naznačuje, že pro úvahu povinného subjektu, zda poskytnout informace o příjemcích veřejných prostředků, anebo ne, jsou-li splněny dále zákonem stanovené podmínky, není zásadně místo. Tyto podmínky jsou dány výčtem případů, v nichž se informace o příjemcích veřejných prostředků neposkytují (§ 8b odst. 2 zákona), z něhož

a contrario plyne, že v ostatních případech se poskytují.¹⁴⁷ Přestože toto rozhodnutí bylo v mnohém *PlaN* překonáno, domnívám se, že s drobnou úpravou toto tvrzení obstojí i za současné situace.

Vedle výjimek dle § 8b odst. 2. *InfZ* je třeba doplnit ještě *PlaT*, potom je tvrzení správné a aplikovatelné. Opomineme-li situaci, kdy žadatel podá “písmenkovou polévku” a přes výzvu takové podání neopraví, nebo situaci, kdy jsou požadovány například informace utajované dle zvláštních právních předpisů, jediným důvodem pro neposkytnutí zřejmě zůstává nesplnění podmínek platového testu. V ostatních případech by však pro vlastní uvážení *PovSub*, zdali informaci poskytne, či nikoli, zásadně nemělo být místo.

Jak bylo řečeno v minulém odstavci, vedle § 8b odst. 2 *InfZ* je třeba doplnit *PlaT* a osobně se domnívám, že je namístě jej výslovně přenést do zákona, ideálně přímo do ustanovení § 8b *InfZ*. Pro žadatele by tak proces posuzování žádosti byl mnohem předvídatelnější, protože je zde přímo zákonný podklad pro odmítnutí žádosti. Z druhého pohledu, žadatel bude moci spíše naplnit (pokusit se naplnit) podmínky *PlaT*, budou-li tyto přímo vyplývat ze zákona. Byť by byla situace, kdy občané znají aktuální judikaturu *ÚS* vítána, zpravidla tomu tak jistě není. Proto pokusí-li se žadatel podmínky splnit již při podání žádosti na základě dikce zákona, odpadne při posuzování potřeba vyzývání k doplnění¹⁴⁸ a pro *PovSub* je tak celý proces stejně jako pro žadatele jednodušší a předvídatelnější.

Novým důvodem (dle poslední novely) pro odmítnutí žádosti na základě *InfZ* je institut zneužití práva dle § 11a. Toto ustanovení explicitně umožňuje *PovSub* žádost odmítnout, do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, že cílem žadatele je způsobit a) nátlak na fyzickou osobu, již se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2, nebo b) nepřiměřenou zátěž povinného subjektu; za způsobení nepřiměřené zátěže se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací, a to zpravidla v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s fyzickou osobou uvedenou v písmenu a). Tyto dva důvody však nejsou jediným možným důvodem pro aplikaci tohoto institutu. Jak uvádí

¹⁴⁷ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, [3155/2015 Sb. NSS]*

¹⁴⁸ Povinný subjekt totiž nese odpovědnost za řádné prověření důvodů pro neposkytnutí informací a tím i za správné posouzení žádosti. (*Metodické doporučení Ministerstva vnitra k poskytování informací o platech a odměnách podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*)

výslovně i důvodová zpráva k zákonu, *“Návrh tedy není taxativní s tím, že by postihoval veškeré myslitelné případy zneužití práva na informace, ale „vybírá“ pouze dva typické a v praxi se nejčastěji vyskytující případy zneužití práva na informace¹⁴⁹.”* I nadále tak bude možné uplatnit např. dřívější judikaturu soudů či eventuelně zcela nové případy zneužití.

Zároveň zákon však najisto staví, že samotný rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti. K tomuto lze totiž říci, že *InfZ* s případným značným rozsahem a vyšším počtem žádostí počítá, a to prostřednictvím existence úhrad za poskytnutí informací nebo možnosti prodloužení lhůty k poskytnutí ve zvláštních případech.

¹⁴⁹ V podrobnostech Důvodová zpráva k z. č. 241/2022 Sb.

Závěr

V této práci jsem si vytkl za cíl poukázat na předpoklady nutné pro podání úspěšné žádosti o platové informace, protože splnění pouze obecných zákonných předpokladů žádosti o informace v platových otázkách nepostačuje. Nad rámec zákonných předpokladů je zapotřebí naplnit také kritéria dovozená judikaturou. Mým záměrem poté dále bylo pomocí mnou podaných žádostí prakticky ověřit aplikační postup vybraných povinných subjektů, kterými byly, jak jsem uvedl v úvodu práce krajské úřady.

V první kapitole práce jsem rozebral klíčové základní pojmy a poukázal na jejich případnou neurčitost. Ve druhé kapitole jsem *InfZ* zasadil do kontextu jeho vzniku a vývoje a poskytl shrnutí, dle mého soudu, nejdůležitější judikatury vztahující se k platovým otázkám. Ve třetí kapitole jsem popsal obsahové a formální náležitosti platových žádostí, resp. jejich specifika oproti žádostem obecným. Ve čtvrté (poslední) kapitole jsem prakticky ověřil činnost vybraných povinných subjektů v rámci sledované problematiky, přičemž součástí této kapitoly jsou také důvody pro odmítnutí žádosti.

Hypotézou bylo, zda krajské úřady plní své povinnosti stanovené recentní judikaturou. Ze zjištěných poznatků lze konstatovat, že tomu tak zpravidla bylo, což je zajisté pozitivní zjištění a má hypotéza tak byla potvrzena. Samozřejmě každé pravidlo má svou výjimku a k některým nesprávným postupům v průběhu posuzování žádostí došlo, avšak celkově se dá postup úřadů označit za zákonný a odpovídající judikatuře.

Při psaní práce jsem si položil tyto výzkumné otázky: 1) zda žadatel při splnění příslušných náležitostí obdrží informace, 2) převažuje poskytnutí, či nečinnost povinných subjektů, 3) realizují občané aktivně své právo na přístup k informacím o platových otázkách a 4) je z mého pohledu současná právní úprava dostatečná.

V rámci reakce na první a druhou výzkumnou otázku, mám důvodně za to, že jsem při sepisování žádostí splnil veškeré obsahové i formální náležitosti. Povinné subjekty mi nakonec ve všech případech informace poskytly, avšak ne ve všech případech bez dalšího. Ve dvou případech jsem byl vyzván k úhradě nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, v jednom případě jsem narazil na činnost, která by se dala označit téměř jako pohrdání *InfZ*. Nakonec jsem však fakticky uspěl se všemi žádostmi. V žádném z případů jsem se tedy nesetkal s nečinností povinného subjektu.

Co do třetí výzkumné otázky pro mě bylo pro mě bylo překvapivým zjištěním, že platové otázky jsou (tedy přinejmenším v kontextu zvolených povinných subjektů – krajských úřadů) pouze dílčím zlomkem všech žádostí o poskytnutí informace. Domníval jsem se, že jde o informace, které budou u široké veřejnosti budít mnohem větší zájem. V rámci informačního práva jako takového se však jednalo o zanedbatelnou část. V tomto ohledu by bylo jistě zajímavé srovnání s dalšími povinnými subjekty (především úřady obecními) a tato otázka by tak mohla být obsahem další práce. S tím související otázkou, která by mohla být předmětem dalšího zkoumání je, z jakých důvodů jsou platové žádosti natolik marginální vůči obecnému informačnímu právu.

Ke čtvrté výzkumné otázce se dá obecně říci, že *InfZ* poskytuje jasný právní rámec ve významné části úpravy. Již v základních zákonných pojmech však lze spatřovat nejasnosti, a to především co do povinných subjektů. Značná část těchto nejasností byla překonána výkladem provedeným soudy a otázkou je, zda by nebylo vhodné dikci zákona novelizovat do zřetelnější podoby. Kupříkladu pojem státní orgány je natolik nejasným pojmem postrádajícím oporu v jiném právním předpise, že by bylo možné jej nahradit buďto existujícím právním pojmem (pojmy), nebo do zákona vložit legální definici tohoto prozatím neurčitého pojmu. Osobně se přikláním k první variantě. Podobně je vhodné legálně vymezit veřejné instituce, neboť také zde může i do budoucna docházet k problémům, kdy se daná veřejná instituce bude chtít vyvázat ze své zákonné informační povinnosti. Nově vzniklý povinný subjekt, tzv. veřejný podnik je výslovně *InfZ* definován a domnívám se, že stejně by tomu mohlo (a mělo) být u veřejné instituce. Pokud zůstaneme u dikce zákona, jako velmi vhodné spatřuji vytvoření legální definice pojmu veřejné prostředky, neboť jak bylo popsáno v této práci, tento pojem vyvolává řadu otázek a aplikačních problémů. Proto je zcela jistě namístě tyto problémy odstranit zavedením příčné legální definice. Kromě výše uvedených návrhů de lege ferenda by dle mého názoru nejdůležitější novelizací mělo být obsažení tzv. “platového testu” do textu zákona. Jak bylo uvedeno, *InfZ* prošel četnou řadou novelizací, proto je s podivem, že k některým dle mého názoru potřebným změnám stále nedošlo. Návrhy ve shora uvedeném odstavci by zcela jistě mohly být obsaženy v některé z nadcházejících novel. Jedna z posledních novelizací zavedla tzv. “informační příkaz”, což je domnívám se významný institut do té doby v zákoně chybějící. Zákonodárce tak velmi správně reagoval na postup některých povinných subjektů. Domnívám se, že je však zapotřebí reagovat i na další sporné a problematické situace. Po zapracování navrhovaných změn by byla, dle mého názoru, právní úprava *InfZ* dostačující.

Při psaní práce jsem nevycházel z předpokladu, že krajské úřady nevhodně využívají veřejné prostředky. V rámci svého praktického výzkumu jsem obdržel informace o platech a odměnách, ale práce neobsahuje rozsáhlou analýzu těchto dat, pouze jejich stručné zhodnocení, které je součástí práce pro úplnost textu, nikoliv cílem práce.

Při psaní práce jsem použil klasické argumentační a logické postupy jako jsou indukce, analogie či komparace. Co do metodologie práce obsahuje analytickou, normativní a empirickou metodu. Především k vymezení základních pojmů jsem došel analytickým rozbořením, který definuje neurčité právní pojmy. Cele komentované téma bylo nahlíženo z pohledu transparentnosti a publicity veřejné správy jako nepostradatelnou hodnotou demokratického právního státu. Konečně zhodnocení podaných žádostí bylo vyhodnocením získaných poznatků, a tak přístupem empirickým.

Zdroje

Monografie a komentáře

BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Zákoník práce*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019

DOLEŽÍLEK, Jiří, DOUDOVÁ, Soňa, HORNA, Vladimír, HŮRKA, Petr, KOŠNAR, Michal, RANDLOVÁ, Nataša, ROUČKOVÁ, Dana, VYSOKAJOVÁ, Margerita. *Zákoník práce: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-16]. ASPI_ID KO262_2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz.

FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001

FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009

HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021

JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-2]. ASPI_ID KO106_1999CZ. Dostupné z: www.aspi.cz.

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 Praha, a. s., 2005

KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací – svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002

MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019

Odborné články a příspěvky

BOBEK, Michal. Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*, 2016, 6, s. 3-10.

ČERNÝ, Petr. (Ne)sdělování informací o platu zaměstnanců veřejné správy. *Právní rozhledy*, 2017, 8, s. 296-298

FOLDOVÁ, Vanda, NONNEMANN, František. Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2015, 2, s. 63-70.

HORÁKOVÁ, Monika. Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím se zaměřením na informační příkaz. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2019, 14, 3, s. 106–113.

HORNÍK, Jiří. K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. *Právní rozhledy*, 2004, 10, s. 371-379.

JANTOŠ, Michal. Odůvodnění žádosti o informace při kolizi základních práv. *Právní rozhledy*, 2019, 7, s. 248-253.

KOLMAN, Petr. Právo na informace – řízení o informačním příkazu (vybrané otázky). *Advokátní deník* [online databáze], 2020 [cit. 20. června 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/06/19/pravo-na-informace-rizeni-o-informacnim-prikazu-vybrane-otazky/>.

KORBEL, František. Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury. *Právní rozhledy*, 2015, 20, s. 695-701

KORBEL, František. Spory v justici o svobodný přístup k informacím. *Trestní právo*, 2013, 5- 6, s. 14-21.

KORBEL, František, HRADILEK, Šimon. K pojmu veřejné prostředky v právu na informace. *Právní rozhledy*, 2020, 11, s. 400-409.

KORBEL, František, PRUDÍKOVÁ, Dana, HRADÍLEK, Šimon, ŠIDLO, Jan. Velká novela zákona o svobodném přístupu k informacím. *Právní rozhledy*, 2023, 4, s. 115-125

KYSELA, Jan. Metodologie v právnickém psaní: dobrý sluha, špatný pán. *Jurisprudence*, 2016, 6, s. 18-30.

MATES, Pavel, SKULOVÁ, Soňa. K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace. *Bulletin advokacie* [online databáze], 2013 [cit. 10. ledna 2023]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/k-problemu>

PÍŠA, Radek. Poskytování informací o platech – případová studie soudů na volném poli. *Správní právo*. 2018, 51(8), 489-509.

PLACHÝ, Jiří, ŠKODOVÁ, Pavlína. Judikatura NSS: Poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy. *Soudní rozhledy*, 2015, 7-8, s. 246-249.

POTMĚŠIL, Jan. Z povinnosti informovat o platech úředních osob se vyvléci nelze. *Správní právo*. 2014. 7-8. s. 378-430

SMEKAL, Hubert, URBÁNIKOVÁ, Marína. Právní věda a právní psaní: Postačí vždy jako výzkumná metoda „číst, přemýšlet a psát“? *Jurisprudence*. 2017, 4, 37-41.

SLÁDEČEK, Vladimír. Poznámky k prehistorii práva na informace. *Acta Iuridica Olomoucensia*. 2016, 2, s. 9-13.

Právní předpisy

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

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 361/2003 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb.

Důvodová zpráva k zákonu č. 111/2019 Sb.

Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb.

Metodické doporučení Ministerstva vnitra k poskytování informací o platech a odměnách podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dostupné z:

<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>

Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2016.aspx>

Soudní rozhodnutí

Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 12. března 1996 sp. zn. I.ÚS 277/95

Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 16. května 1996 sp. zn. III. ÚS 28/96

Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02

Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, [SR 4/2003 s. 23]

Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, [30/2003 USn.]

Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 29/03, [ÚS 2090/2003]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2003 č. j. 6 A 530/2002-30

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2003, č. j. 5 A 119/2001-38, (č. 74/2004 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2006 č. j. 8 As 34/2005-76

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-56, (č. 1272/2007 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2007, č. j. 4 As 7/2007-91

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, č. j. 2 As 58/2007-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, [1972/2010 Sb. NSS]

Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. června 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS

Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, [68/2010 USn.]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010-175, [2165/2011 Sb. NSS]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, č. j. 2 Ans 8/2010-68

Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2011, sp. zn. IV. ÚS 281/11

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, [NSS 2161/2011]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2011, č. j. 8 As 57/2011-77

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011, č. j. 4 As 40/2010-60

Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12, [ÚS 942/2012]

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2012, sp. zn. I. ÚS 1105/12

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2012, čj. 1 As 142/2012 – 32

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47, [2844/2013 Sb. NSS]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2013, č. j. 4 As 69/2012-50

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2014, č. j. 11 A 58/2013-36, [NSS 7750/2014]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, [3155/2015 Sb. NSS]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2015 č. j. 7 Ads 182/2015-46

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, č. j. 2 As 155/2015-84, (3405/2016 Sb. NSS)

Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16-2

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. září 2017, č. j. 6 As 32/2017-38

Nález Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16-4

Nález Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, [64/2018 USn.]

Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18-3, [SR 5/2019 s. 149]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2020, č. j. 2 As 88/2019-29

Nález Ústavního soudu ze dne 29. června 2020, sp. zn. III. ÚS 3339/20-1

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2020, č. j. 4 As 91/2020-45

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. října 2020, č. j. 8 A 109/2019-61

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2021, 5 As 440/2019-63