

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**

# **Právo na informace a kontrola veřejné moci**

**Studentská vědecká a odborná činnost**

**Kategorie: magisterské studium**

Autor: Jan Chmel

2012

V. ročník SVOČ

## **Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do V. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze dne 18.4.2012

.....

Jan Chmel

## **Abstrakt/ Summary**

### **Právo na informace a kontrola veřejné moci**

Tato práce se snaží stručně analyzovat ústavní právo na informace- nejen pasivní právo, ale především aktivní nárok jednotlivce vůči veřejné moci- jakožto podmínku veřejné diskuze v demokratickém státě. Zkoumá jeho smysl a účel, zakotvení na mezinárodněprávní a na ústavní úrovni ve světle judikatury českých soudů i ESLP. Podstatná část práce je pak věnována zákonné úpravě práva na informace v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Cílem je hledání odpovědi na otázku, co je obsahem práva na informace a co již jím není- kde leží jeho limity.

### **The right to information and control of public authorities**

The text tries to briefly analyze freedom of information and mainly the active right to information- claim against the public bodies- as a requirement of public debate in a democratic state. It deals with the meaning and purpose of the right to information, its international and constitutional regulation in the light of judicature of Czech courts as well as ECtHR. A substantial part of the text studies the statutory framework of the law to information- the Law to information act. The aim of the text is, to answer the question: what is and what isn't the content of the law to information- what its limits are.

## Obsah

I. ÚVOD: ČR A PRÁVO NA INFORMACE .....	5
II. OBSAH PRÁVA NA SVOBODNÝ PŘÍSTUP K INFORMACÍM .....	7
1. Mezinárodní požadavky .....	7
2. Česká ústavní úprava .....	9
3. Ústavní a mezinárodněprávní limity práva na informace .....	10
III. ZÁKON O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM .....	12
1. Základní principy zákona .....	12
Zásada publicity veřejné správy .....	12
Všeobecnost práva na informace .....	12
Podání žádosti o informaci bez povinnosti uvést důvod .....	13
Povinnost povinného subjektu uvést důvod odmítnutí podání informace .....	13
Poskytnutí informací zdarma nebo za přiměřený poplatek .....	13
Šetření práv žadatele- poskytnutí alespoň části informace .....	13
Přezkoumatelnost .....	13
Zveřejňování informací .....	14
2. Povinné subjekty .....	14
3. Žádost o poskytnutí informace a její vyřízení .....	15
4. Odmítnutí žádosti .....	16
5. Zveřejňované informace .....	18
IV. PRÁVO NA INFORMACE A PRÁVO NA SOUKROMÍ, VEŘEJNÁ A SOUKROMÁ SFÉRA .....	20
V. ZÁVĚR .....	23
Prameny: .....	24

Ve veřejném prostoru neustávají diskuze o otázkách, nakolik je demokracie v ČR demokracií a právní stát státem, nakolik je veřejná moc zneužívána a co proti tomu „běžný občan zmůže.“ Právo na informace, je-li využíváno, je jedním z institutů, které výrazně přispívají k možnosti kontroly výkonu moci ze strany „běžných občanů“ – občanské společnosti. V této práci bych rád stručně popsal toto právo a možnosti jeho realizace v našem právním řádu. Především, že se nepokouším o komplexní popis všech problémů, které s ním souvisejí. K tomu jsou povolanejší autoři, nemluvě o tom, že hledání „správné“ odpovědi na otázku, jaké všechny informace mohou občané od různých složek státní moci vyžadovat, bude těžko kdy u konce- a snaha o takový popis by musela nutně vytvořit dílo o tisících stran.

## I. ÚVOD: ČR A PRÁVO NA INFORMACE

V současném demokratickém právním státě je výkon veřejné moci službou občanům, nikoliv panstvím nad nimi<sup>1</sup>. Z tohoto pojetí státní správy implicitně vyplývá- a zároveň jednu z jeho nutných podmínek tvoří- právo občanů na informace o činnosti veřejné správy<sup>2</sup>. Z hlediska teoretického platí, že státní správa je ke svému výkonu legitimována souhlasem lidu (skrže parlament a vládu), z čehož plyne i právo tohoto lidu vědět, jak je vykonávána. Považujeme-li náš stát za stát demokratický, nutnou součástí demokracie by měla být veřejná diskuze občanské společnosti. Diskuze pak může probíhat jen tehdy, mají-li diskutující relevantní informační „vstupy.“ (mechanismus realizace této diskuze skrže média je pak téma samo pro sebe.) To platí tím spíše, pohybujeme-li se v „informační době,“ tedy době, kdy informace je sama o sobě určitou *hodnotou*.<sup>3</sup> Z hlediska praktičtějšího pak zkušenost ukazuje, že každý, kdo má nějaký díl moci, musí mít nad sebou určitou kontrolu, aby nedošlo k jejímu zneužití. Právo na informace je pak

---

<sup>1</sup> „V Demokratickém právním státě není veřejná správa nástrojem nějaké zvláštní, od společnosti separované moci, nýbrž naopak: je službou veřejnosti, i když se mnohdy opírá o autoritu založenou na veřejné (státní) moci“ – Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009, (dále jen: „Hendrych: Správní právo“) str. 671

<sup>2</sup> Již v úvodu přiznávám, že možná poněkud nevhodně v práci používám pojmy „veřejná správa“ či „státní správa,“ jak se říká, „*promiscue*,“ čímž si zjednodušuji používání dvojznačného termínu „veřejná moc.“ Ačkoliv se problematika v nejširší míře dotýká veřejné kontroly státní správy a územních samospráv, dopadá právo na informace stejnou měrou i na všechny ostatní složky veřejné moci, jak si ještě ukážeme

<sup>3</sup> Petr Kolman k tomu již v úvodu své knihy, velmi komplexně popisující problematiku práva na informace, konstatuje, že „pro naši současnost je do značné míry signifikantní, že úspěšným jedincem (či společností nejrůznějšího typu v nejširším slova smyslu) je právě ten, kdo má nejvíce relevantních informací v co nejvyšší kvalitě“ a doplňuje citací P. Matese z článku o problematice e-governmentu, podle které „jednou ze stinných stránek globalizace dnešního světa je možnost ovládnutí lidí ze strany toho, kdo disponuje informacemi.“ Kolman, P.: Právo na Informace, Masarykova univerzita, Brno 2010, (dále jen: „Kolman: Právo na informace“) str. 9.

samozřejmě jedním ze zásadních nástrojů kontroly veřejné moci.<sup>4</sup> Projevem důsledného vnímání tohoto přístupu je, že v současnosti stojí státní správa nikoliv na principu diskrétnosti- podle nějž by informace občanům na jejich žádost poskytla jedině na základě zákona- nýbrž na principu publicity: občané mají zásadně právo na všechny informace o činnosti veřejné správy a její orgány je mohou neposkytnout jedině, stanoví-li tak zákon.<sup>5</sup>

Princip „veřejnosti veřejné správy,“ jakkoliv jej lze v podstatě považovat za vyplývající z pojmu „demokratického právního státu,“ však z hlediska historického není žádnou samozřejmostí- v ČR k němu bylo (historicky poprvé) přistoupeno až s přijetím Listiny základních práv a svobod, tedy až v roce 1991. Jistá nezakořeněnost tohoto přístupu je u nás ve spojení se skutečností, že důsledné informování občanů je mnohdy v rozporu s osobními zájmy zástupců správy věcí veřejných, příčinou toho, že občané si o své informace mnohdy musí „bojovat,“ neboť ochota úředníků (a snad ještě spíše ochota politiků) informovat o své činnosti je nízká. Lze tak sledovat neustále pokračující přetahování o to, kde přesně položit hranice práva na informace. K postupnému vyjasňování této otázky přispívá judikatura (která vnímá informační povinnost veřejné správy spíše extenzivně<sup>6</sup>), jasněji ale stanovil podmínky přístupu k informacím až zákon 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (dál jen „zákon 106/1999 Sb.“ nebo „informační zákon“). Na omezeném prostoru této práce si dovoluji zcela vynechat oblasti, podléhající zvláštní úpravě, jako je poskytování informací o životním prostředí nebo poskytování informací které jsou předmětem průmyslového vlastnictví a další. I po přijetí tohoto zákona ale můžeme ve veřejném dění sledovat stále nové a nové rozpory v otázce, v jakých všech oblastech můžeme veřejnou správu podrobit kontrole občanské společnosti.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> ÚS k účelu práva na informace říká: „toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem; jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, tzn., že informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat.“ - I.ÚS 517/10; [nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz)

<sup>5</sup> více Korbel F. a kol.: Právo na Informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. Praha. Linde Praha, a. s., 2005 (Dále jen: „Korbel: Právo na informace“); str. 19 a dále, nebo Hendrych: Správní právo, str. 671

<sup>6</sup> jak zjistily projekty Svobodný přístup k informacím a Překonávání bariér, v případech do roku 2000, kde se spor mezi úřadem a žadatelem o informaci dostal k soudu, rozhodly soudy asi v 90% případů ve prospěch žadatele; Korbel, právo na informace, str. 23

<sup>7</sup> Praxe poskytování informací veřejností je u jednotlivých veřejných subjektů, které tuto povinnost mají, samozřejmě nejednotná. Toho si je vědoma i vláda, která do budoucna uvažuje o zřízení instituce „informačního komisaře,“ který by vypracovával jednotnější metodiku poskytování informací a zároveň dohlížel na její dodržování. Funkce informačního komisaře by se též mohla stát součástí kompetence ombudsmána nebo Úřadu pro ochranu osobních údajů. Furek, Adam; Rothanzl, Lukáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2. vyd. Praha: Linde 2012 (dále jen „Furek, Rothanzl: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář“), str. 29

## II. OBSAH PRÁVA NA SVOBODNÝ PŘÍSTUP K INFORMACÍM

### 1. Mezinárodní požadavky

Určité požadavky na provedení práva na informace plynou z mezinárodněprávních závazků ČR. V mezinárodním prostoru se poprvé právo na informace objevuje již ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948 (která sama není závazná, nicméně je východiskem pro další úpravu). Její čl. 19 zní: „Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“ Právo na informace je tak pojato jako právo 1) *instrumentální*- je pouze nástrojem k realizaci svobod projevu- a 2) *negativní* („*status negativus*“)- nepředpokládají se aktivní povinnosti státu, nýbrž jen jeho povinnost nerušit svobodné vyhledávání, přijímání a šíření informací. Tento přístup pak přebírají i Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 10) a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 19).

Informování občanů o výkonu státní správy na základě jejich žádostí je na mezinárodní úrovni požadováno jen některými nezávaznými dokumenty Rady Evropy. Ty stanovují některé základní principy: Občané mají právo na informace v držení státních orgánů, nemusejí uvádět důvod své žádosti o tyto informace, informace musejí být poskytnuty v přiměřené lhůtě, případné odmítnutí poskytnutí informace musí být odůvodněné a přezkoumatelné.<sup>8</sup> Tyto principy česká úprava beze zbytku naplňuje.<sup>9</sup> Rada Evropy také formou nezávazných deklarací vyzývá k aktivnímu zveřejňování informací veřejné správy způsobem, který každému zajistí přístup k nim - je-li to ve veřejném zájmu,<sup>10</sup> či k zajištění svobodných médií.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Recommendation No. R (81) 19 of the committee of ministers to member states on the acces to information held by public authorities. Rada Evropy údajně zároveň dlouhodobě chystá na své půdě přijetí mezinárodní smlouvy, která by státy k dodržování těchto principů zavazovala.

<sup>9</sup> viz Korbel: právo na informace, str. 28-29

<sup>10</sup> Doporučení č.. R (99) 14 Výboru ministrů členským státům ohledně všeobecných veřejných služeb týkajících se nových komunikačních a informačních služeb z 9. září 1999

<sup>11</sup> Recommendation of Parliamentary Assembly 1506 (2001)- Freedom of expression and information in the media in Europe. Z něj lze, volně přeloženo, citovat: „Shromáždění věří, že volná a nezávislá média jsou základním indikátorem demokratické zralosti společnosti (...) Právo vědět je prekvizitou pro dělání informovaných rozhodnutí (...) Pluralitní a nezávislý systém médií je také základem pro demokratický vývoj a spravedlivý volební proces („*fair electoral process*“).“ Rada Evropy se zaměřuje i na

Úprava práva na informace jakožto základního práva na úrovni EU sice přebírá instrumentální a pasivní pojetí práva na informace- viz čl. 11 Listiny základních práv EU, zároveň ale zná i *právo na řádnou správu* podle čl. 41 a *právo na přístup k dokumentům* podle čl. 42 této Listiny. Tato práva zakládají také určité povinnosti orgánů EU. Konkrétnější požadavky, které dnes odpovídají znění českého informačního zákona, stanovila Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Některé požadavky směrnice, jako upřednostnění elektronické formy podávání informací nebo zveřejňování informací relevantních pro potenciální žadatele o informace doplnila do zákona novela z roku 2006.

Lze tak konstatovat, že představa *práva na informace*, kladoucí nároky také přímo na otevřenost státní správy není z hlediska mezinárodní lidskoprávní úpravy úplnou samozřejmostí. Jak již jsem zmínil, ani z hlediska historického nelze toto pojetí ve světě vnímat jako automatické (vzácnou výjimku tvoří Švédsko, kde znají právo občanů na přístup k informacím veřejné správy již od 18. století). Přesto lze v druhé polovině 20. století vysledovat trend otevírání informací o výkonu veřejné správy občanům. Předobrazem mnoha dalších úprav (včetně české) byl americký Freedom of information act z roku 1966. Francie má zákony otevírající přístup k informacím v držení veřejné správy občanům od konce 70. let, Německo od let 90. I VB má od roku 2005 svůj Zákon o svobodném přístupu k informacím.<sup>12</sup> K roku 2006 mělo zákonnou úpravu přístupu k informacím celkem 70 zemí světa, z toho celá polovina byla přijata po polovině 90. let.<sup>13</sup> Na diskuzích ve státech našeho blízkého okolí můžeme pozorovat, že otázky kolem otevřenosti veřejné správy a obecně šíření informací a svobody projevu jsou v dnešní době velmi aktuální. Zatímco v Maďarsku sledujeme snahu svobodu slova omezit (kritizovaný mediální zákon), na Slovensku se naopak veřejná správa v posledních rozsáhle otevírá veřejnosti a např. zaváděnou praxi zveřejňování informací o veřejných zakázkách lze považovat za vzorovou. Zajímavé je také slovenské rozhodnutí ze soudní oblasti- zveřejňovat životopisy a motivační dopisy uchazečů o místa soudců a justičních

---

veřejnoprávní média- viz Recommendation CM/Rec (2012)1 of the Committee of Ministers to member States on the public service media governance.

<sup>12</sup> Korbelt: Právo na informace, str. 19. Blíže k ústavním a zákonným úpravám v těchto a dalších Evropských státech viz Kolman: Právo na informace, str. 23-37;

<sup>13</sup> M. Siraj: Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws. Implications from a Human Rights perspective. IN: Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences (2010) Vol. 2, No 1, 211-226. Článek cituje výzkum „Freedom of information around the world,“ který provedl D.Banisar. Na článku M. Siraje nás jistě potěší, že chválí českou úpravu. Zaměřuje se totiž na to, že z těchto 70 zemí pouze 19 (včetně ČR) stanovuje povinnost poskytovat informace nejen veřejným orgánům, ale také soukromým subjektům, které vykonávají veřejné funkce.



funkcionářů. To je z různých stran chváleno i kritizováno a je dobrou ukázkou střetu ideálu otevřené správy s osobnostními právy jednotlivců, kteří vykonávají (či v tomto případě se ucházejí) o veřejné funkce.<sup>14</sup>

## **2. Česká ústavní úprava**

Obecné právo na informace v našem právním řádu primárně zakotvuje čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Jeho odst. 1, který říká, že „*Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*“ je přímo vymahatelný. Přístup, který český ústavodárce zvolil, je od mezinárodní úpravy odlišný. Právo na informace vnímá jako samostatné právo, nejen jako pouhý *nástroj* pro realizaci svobody projevu. Z toho, že se jedná o samostatné politické právo i z formulace „právo na informace“, pak lze vyvodit, že právo na informace podle tohoto odstavce je širší, než jak jej vnímají mezinárodní dokumenty. Má nejen svůj negativní aspekt (svoboda získávat, vyhledávat a- jak plyne ze svobody projevu- nepochybně také šířit informace), ale i svůj aspekt pozitivního nároku („*status positivus*“)- právo být informován.<sup>15</sup> Mají-li občané takové právo, znamená to pro stát např. aktivní povinnost zajišťovat pluralitu a svobodu médií<sup>16</sup> (což plyne ze svobody projevu a potvrzuje to i odst. 3 čl. 17, zakazující cenzuru. Projevem je např. provozování veřejnoprávního vysílání státem nebo zákaz kumulace vlastnictví médií a zákonné obsahové požadavky na rozhlasové a televizní vysílání.<sup>17</sup>). Pro naše téma je ale zásadní to, že z takto pojímaného odst. 1. čl. 17 plyne aktivní povinnost státních orgánů poskytnout každému informaci, o níž požádá, nebrání-li tomu zákon nebo střet s jiným právem či legitimním zájmem. Proto tedy můžeme tvrdit, že princip publicity veřejné správy přinesla již Listina, nikoliv až zákon 106/1999 Sb. To dovedil také ÚS v Pl. ÚS 28/96, kde tvrdí: „odmítnout poskytnutí informace je možné pouze v případech zákonem stanovených. Takové rozhodnutí je podle názoru ÚS rozhodnutím správního orgánu, které podléhá

---

<sup>14</sup> Lidové noviny 2. 4. 2012, příloha Právo a Justice: Co se lze učit od Slováků?

<sup>15</sup> To potvrzuje také V. Knapp v Komentáři k Listině: „základním politickým právem je právo být informován, což je právo širší než právo získávat či dokonce jen vyhledávat informace“ Pavlíček V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. Praha. Linde Praha a. s., 2002 (dále jen: Pavlíček, V.: Listina-komentář); str. 181

<sup>16</sup> Klíma, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. str. 1097; Autor potvrzuje, že z odst. 1 čl. 17 vyplývá také nezbytnost plurality médií a plurality informací; Na druhou stranu povinnost státu informovat občany vyvozuje až z odst. 5, nikoliv z odst. 1. Názory na tuto otázku se liší, přičemž odpověď má svůj význam- odst. 1 je na rozdíl od odst. 5 přímo aplikovatelný. Domnívám se ale, že z judikatury ÚS plyne, že přímá povinnost státu poskytovat informace je povinností ústavně danou a přímo vymahatelnou (což by odpovídalo tvrzení, že vyplývá již z formulace „právo na informace“ v odst. 1)

<sup>17</sup> podle §31 Zákona 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání mj. platí, že „provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.“

soudnímu přezkumu.“ (Povšimneme si i druhé věty; ÚS jí odmítl častou praxi úřadů vyhnout se podání informace reakcí na žádost pouhým faktickým úkonem- např. dopisem- který nebyl přezkoumatelný).<sup>18</sup>

Čl. 17, odst. 5 Listiny pak mívá již výslovně na veřejnou správu: „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ Toto právo ale v zásadě není přímo vymahatelné (domnívám se, že to platí jen za dodržení podmínky šetření jeho podstaty a smyslu podle čl. 4 odst. 4 Listiny). Výsledkem zákonného provedení tohoto odstavce je především to, že orgány veřejné moci nejenže poskytují informace na žádost, ale také samy aktivně zveřejňují některé informace o své činnosti.<sup>19</sup>

### **3. Ústavní a mezinárodněprávní limity práva na informace**

I sama ústavní úprava pak v obecné rovině určuje hranice práva na informace.

Za prvé určité limity přirozeně vyplývají z účelu práva na informace jakožto práva politického. Z čl. 22 Listiny lze soudit, že primárním smyslem politických práv včetně práva na informace je *umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*.<sup>20</sup> Jak tedy tvrdí V. Knapp: „Právo na informace, jako právo politické, nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zídavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu (chápanou ovšem velmi široce), tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě (jehož ovšem nemusí být občanem) potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho blízkém i dalekém okolí.“<sup>21</sup>

Za druhé jsou tu pak v některých případech nutná omezení v případech střetu s jiným legitimním zájmem. Listina vymezuje tři podmínky takového omezení: 1) je učiněno zákonem, 2) jde o opatření v demokratické společnosti nezbytné a 3) chráněným legitimním zájmem je ochrana práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejná bezpečnost nebo ochrana veřejného zdraví a mravnosti. Obecně řečeno tedy hranice práva

---

<sup>18</sup> Více Korběl, právo na informace, str. 19-22 (nález ÚS citován odtud)

<sup>19</sup> „pojetí odst. 5 čl. 17 Listiny znamená i právo veřejnosti očekávat, že jí informace o činnosti orgánů veřejné moci bude poskytnuta, že tyto informace si najdou veřejnost samy, nikoli tak, že veřejnost musí tyto informace aktivně vyhledávat“ - Pavlíček, V.: Listina-komentář, str. 185

<sup>20</sup> Čl. 22 LZPS: „Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“ P. Kolman píše: „silným akademickým hlasem je třeba konstatovat, že primárním cílem listinně-právní úpravy práva na informace je ochrana politické plurality v rámci demokratické společnosti.“ Kolman- Právo na informace, str. 18

<sup>21</sup> Pavlíček, V.: Listina-komentář; str. 180

na informace určuje možnost střetu buď s veřejným zájmem, nebo s jinými základními právy, a především s právem na ochranu soukromí (čl. 7 Listiny, který stanovuje, že „*Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena*“ a zároveň také čl. 10, odst. 3 Listiny, podle něhož: „*Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě*“).

V mezinárodní úpravě jsou pak podmínky omezení práva na informace (vnímaného v jeho užším pojetí) stanoveny podobně. Znění smluv i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) v podstatě odpovídá úpravě v české Listině (drobným rozdílem je jen to, že mezi legitimní cíle způsobilé ospravedlnit omezení práva na informace patří také ochrana nezávislosti soudní moci. Tu by ale teoreticky bylo možné podřadit pod veřejnou bezpečnost.) Zajímavá je judikatura ESLP k otázce střetu svobody projevu (jejíž součástí je právo na informace v užším pojetí) s právem na ochranu soukromí. ESLP rozlišuje mezi informacemi, týkajícími se veřejného zájmu a obohacujícími veřejnou diskuzi, jejichž šíření může ochrana soukromí zabránit jen výjimečně, a informacemi bez přínosu k veřejnostem diskutovaným otázkám, jejichž šíření je odůvodněno bulvárními nebo komerčními zájmy- ochrana soukromí má naopak zásadně přednost před šířením těchto informací.<sup>22</sup> Z toho, že šíření informací, obohacujících veřejný diskurs, si zasluhuje silnější ochranu, plyne logicky i to, že veřejně známé osobnosti či veřejní činitelé požívají ve výsledku nižšího standardu ochrany soukromí. ESLP se např. vyjádřil, že „hranice přípustné kritiky vlády jsou širší, než hranice kritiky soukromé osoby (...)  
V demokratickém systému činnost vlád musí být podrobena pečlivé kontrole nejen ze strany zákonodárné a soudní moci, ale též ze strany veřejného mínění.“<sup>23</sup>

ESLP nachází i další principy, týkající se svobody projevu.<sup>24</sup> Jsou pro naše téma důležité proto, že pomáhají v hledání odpovědi na ústřední otázku tématu práva na informace- co má a co již nemá být součástí veřejné debaty. Z toho pak plynou i možná nebo naopak nepřijatelná omezení tohoto práva. Podle ESLP se svoboda projevu vztahuje i na „informace a myšlenky, které urážejí, šokují, či zneklidňují.“<sup>25</sup> Obzvláště důležité je chránit svobodu tisku, který v demokratické společnosti hraje úlohu „veřejného strážce“ (ESLP také uznává, že „Novinářská svoboda zahrnuje také možnost použití jisté dávky

---

<sup>22</sup> Korbelt, právo na informace, str. 27-28

<sup>23</sup> rozsudek ve věci Castells v. Španělsko. Citováno podle: Kolman: Právo na informace, str. 41.

<sup>24</sup> pro širší souhrn judikatury ESLP ke svobodě projevu viz Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR. Praha. Linde Praha, a. s., 2002, (dále jen: „Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR“) str. 34 a dále

<sup>25</sup> případ Jersid vs. Dánsko z roku 1994

přehánění nebo dokonce provokace“<sup>26</sup>). Slovo „nezbytné,“ které je podle Úmluvy nutnou vlastností případného omezení je podle ESLP třeba vykládat restriktivně- jako existenci „naléhavé potřeby.“<sup>27</sup>

### III. ZÁKON O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

K 1. 1. 2000 vstoupil v účinnost Zákon o svobodném přístupu k informacím, přijatý v roce 1999 po několika letech jednání<sup>28</sup> (což samo o sobě prokazuje určitou neochotu politiků přijímat zákon, směřující k větší otevřenosti veřejné správy). Obzvláště ve znění po širší novelizaci v roce 2006 můžeme konstatovat, že se jedná o kvalitní zákon, který shora uvedené požadavky na úpravu práva na informace naplňuje.

#### **1. Základní principy zákona**

Budu se nyní věnovat základním pravidlům<sup>29</sup>, která zákon stanovuje pro poskytování informací<sup>30</sup>, o které jsou státní orgány požádány, Vedle toho musí být některé informace aktivně zveřejňovány i bez požádání. K tomu až později. Platí tedy následující zásady:

##### **Zásada publicity veřejné správy**

Zásadně platí, že povinný subjekt (= státní orgány i další subjekty- viz dále) je povinen poskytnout každou informaci ze své působnosti, jíž disponuje a o níž je požádán.

Neposkytnutí informace je možné jedině v případech, které stanoví zákon.

Zákon 106/1999 Sb. je pak konstruován jako obecný předpis o poskytování informací; uplatní se tak zásadně ve všech případech žádostí o informace. V případech, upravených zvláštními předpisy pak jen subsidiárně.<sup>31</sup>

##### **Všeobecnost práva na informace**

---

<sup>26</sup> případ Perna vs. Itálie z roku 2003

<sup>27</sup> Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, str. 36 (není ovšem citován konkrétní rozsudek)

<sup>28</sup> podrobněji ke vzniku a schvalování zákona např. Kolman: Právo na Informace, str. 51-53

<sup>29</sup> Kolman: Právo na informace, str. 54, 55 či Hendrych. Správní právo, str. 676 a dále

<sup>30</sup> O otázce, co je to vlastně „informace“ by snad bylo možné napsat celou knihu, nicméně §3, odst. 3 informačního zákona stanovuje, že „*Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního,*“ přičemž odst. 4 dodává, že „*Informací podle tohoto zákona není počítačový program*“

<sup>31</sup> Kolman: Právo na informace, str. 56. Podle F. Korbela i P. Kolmana je ale třeba vyvarovat se příliš extenzivního výkladu zásady *lex specialis derogat generali*. P. Kolman na str. 59 uvádí příklad nahlížení do spisů, které je sice upraveno zvláštním předpisem, který je však pouhou procesní, nikoliv hmotněprávní úpravou. Není tedy přípustná praxe, ke které se úřady někdy uchýlovaly, tedy odmítání poskytnutí jakýchkoliv informací, obsažených ve správních spisech, pouze s odkazem na to, že na tyto informace se zákon 106/1999 Sb. nevztahuje. Tomu odpovídá i judikatura: rozhodnutí NSS sp. zn. 3 As. 13/2007

Žadatelem o informace může být každý (fyzická i právnická osoba, občan i neobčan). Právo na informace je tak třeba vnímat jako širší, než pouze politické- umožňující *občanům* určitou participaci na veřejné moci.

#### **Podání žádosti o informaci bez povinnosti uvést důvod**

Není-li důvod informaci neposkytnout, má na ni žadatel právo. Podmiňovat jeho realizaci zdůvodňováním žádosti by toto právo zčásti popíralo. Obecně tak platí, že nároky kladené na žadatele jsou minimální. Zákon je stanovuje tak, aby bylo pro povinný subjekt prakticky možné žádost kladně či záporně vyřídit a v případě nutnosti požadovat poplatek za poskytnutí informace.

#### **Povinnost povinného subjektu uvést důvod odmítnutí podání informace**

Tato povinnost je prostředkem zamezení libovůle povinných subjektů v tom, které informace poskytnou a které ne. Zároveň umožňuje přezkoumání případného neposkytnutí informace.

#### **Poskytnutí informací zdarma nebo za přiměřený poplatek**

Toto pravidlo znemožňuje stavět žadatelům překážky v přístupu k jejich právu v podobě nepřiměřeně vysokých poplatků. Podání (nikoliv „prodání“) informace je povinností. Platí-li tak žadatel určitý poplatek, nejedná se o „cenu informace“ jakožto zboží, ale jediné o poplatek za náklady, které vznikly vyhledáním a poskytnutím informace. Povinný subjekt tak může (ale nemusí) požadovat úhradu do výše nákladů za vytvoření kopií, pořízení nosičů a odeslání informací žadateli, případně za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.<sup>32</sup> Možnost poplatků požadovat funguje zároveň jako ochrana před záměrným a bezdůvodným zatěžováním povinných subjektů žádostmi o informace.

#### **Šetření práv žadatele- poskytnutí alespoň části informace**

Pokud žádanou informací není zčásti možné poskytnout, není odmítnuta celá žádost, ale poskytne se zbývající část informace- typicky to znamená, že povinný subjekt poskytne dokument, v němž ale provede anonymizaci, aby nedošlo k porušení ochrany osobních údajů.<sup>33</sup>

#### **Přezkoumatelnost**

Je-li žádost o poskytnutí informace povinným subjektem zcela či částečně odmítnuta, jedná se o správní rozhodnutí.<sup>34</sup> Je tedy možné se proti tomuto rozhodnutí odvolat.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> §17 zákona 106/1999 Sb.

<sup>33</sup> §12 zákona 106/1999 Sb.

<sup>34</sup> §15 zákona 106/1999 Sb.

Odvolání se podává orgánu, který vydal rozhodnutí, rozhoduje o něm nadřízený orgán. Rozhodnutí odvolacího orgánu je pak možné napadnout u správního soudu, který rozhoduje v apelačním řízení (a tedy, shledá-li k tomu soud důvody, nejenže zruší rozhodnutí potvrzující nepodání informace, ale zároveň přikáže informaci podat).

Pro případy nečinnosti, kdy neexistuje rozhodnutí, proti němuž by se žadatel odvolával a také pro případy, kdy žadatel nesouhlasí s výší požadované úhrady za podání informace, je pak dána možnost podat *stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace*. I tato stížnost se podává u povinného subjektu a rozhoduje o ní nadřízený orgán.<sup>36</sup>

### **Zveřejňování informací**

Zákon zná 2 způsoby poskytování informací: Poskytnutí na žádost a zveřejnění. Některé informace musí být všemi povinnými subjekty zveřejňovány povinně.

## **2. Povinné subjekty**

Subjekty, povinné informovat podle zákona 106/1999 Sb., „vymezuje §2 zákona. Lze je rozdělit do dvou skupin. První tvoří subjekty s plnou informační povinností:

- státní orgány (i jejich organizační složky, které nemají právní subjektivitu<sup>37</sup>)- nejedná se tedy jen o orgány státní správy.
- územní samosprávné celky (obce a kraje) a jejich orgány (např. úřad městské části, hejtman, starosta, zastupitelstvo, nebo také např. obecní policie.<sup>38</sup>) Povinnými subjekty nejsou „orgány orgánů“ jako různé komise zastupitelstev apod.<sup>39</sup>
- veřejné instituce- Do této skupiny spadají veřejné ústavy (veřejné školy, nemocnice, Akademie věd...), veřejné podniky (ČT, ČTK, Ředitelství silnic a dálnic, VZP ale také soukromé podniky v majoritním vlastnictví veřejného subjektu<sup>40</sup>) či veřejné fondy a nadace. Pojem „veřejná instituce“ rozhodně není jednoznačný. Podle Ústavního soudu je veřejnou institucí taková, u níž převažují znaky veřejné instituce nad znaky soukromé instituce podle těchto kritérií: způsob vzniku (pro veřejné instituce je typický vznik ex lege nebo individuálním právním aktem),

---

<sup>35</sup> §16 zákona 106/1999 Sb.

<sup>36</sup> §16a zákona 106/1999 Sb.

<sup>37</sup> Kolman, právo na informace, str. 64

<sup>38</sup> I zde se v minulosti vyskytly určité spory, kdy bylo argumentováno, že např. městské části nemají právní subjektivitu a nemohou tedy být povinnými subjekty. Zde však dochází k zaměňování subjektivity soukromoprávní a veřejnoprávní. Viz Korbel: Právo na informace, str. 64

<sup>39</sup> Kolman: Právo na informace, str. 64

<sup>40</sup> Tak dovozuje F. Korbel na str. 71. Tento názor vyplývá z judikatury. Např. v rozsudku čj. 2 Ans 4/2009-93 rozhodl NSS, že povinným subjektem je také polostátní společnost ČEZ a.s. či v rozsudku 8 As 57-2006-67 prohlásil za povinné subjekty také akciové společnosti ovládané obcemi či kraji.

osoba zřizovatele (u veřejných institucí stát nebo samosprávný celek), subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce, existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a veřejný nebo soukromý účel instituce.<sup>41</sup> Obecně lze říci, že pro účely vymezení subjektů povinných poskytovat informace podle zákona 106/1999 Sb. vykládají soudy pojem „veřejná instituce“ extenzivně a snaží se tak vyjít vstříc požadavkům na veřejnou kontrolu státní moci.

Naopak sem nespádají soukromé subjekty, které jsou příjemci státních dotací, podpor apod. Otevřenou se zatím zdá být otázka, zda mezi povinné subjekty zařadit také politické strany.

Tyto subjekty zásadně poskytují všechny informace, jimiž disponují. Výjimky vyplývají jedině ze zákona.

Druhou skupinu pak tvoří subjekty s částečnou informační povinností. Jedná se o „subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.“<sup>42</sup> Poskytují informace pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.“ F. Korbela do této skupiny řadí<sup>43</sup>:

- veřejnoprávní korporace mimo státní a samosprávnou oblast- typicky profesní komory
- fyzické osoby nadané výkonem veřejné moci (např. exekutor, notář, ředitel školy, děkan fakulty)
- právnické osoby nadané výkonem veřejné moci (např. Burza cenných papírů)

### **3. Žádost o poskytnutí informace a její vyřízení**

Informační zákon zná 2 způsoby podání žádosti: ústní a písemný. Na ústní žádost postačí ústní poskytnutí informace. Písemná žádost je pak formálnější cestou. Může být podána nejen v listinné podobě, ale také elektronicky<sup>44</sup> a to zásadně na elektronickou podatelnu povinného subjektu a se zaručeným elektronickým podpisem (není-li elektronická podatelna zřízena, postačí podat žádost na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu). Informační zákon určuje, co musí žádost obsahovat:<sup>45</sup> 1) jméno a

---

<sup>41</sup> Tato kritéria stanovil ÚS v nálezu I. ÚS 260/06, v němž (s kladným výsledkem) posuzoval otázku, zda je veřejnou institucí ve smyslu zákona 106/1999 Sb. Letiště Praha. Zobecnil na tvrzení, že „státní podniky lze považovat za instituce veřejné“

<sup>42</sup> §2, odst. 2 zákona 106/1999 Sb.

<sup>43</sup> Korbela: Právo na informace, str. 70

<sup>44</sup> §13 zákona 106/1999 Sb.

<sup>45</sup> § 14 zákona 106/1999 Sb.

příjmení žadatele, 2) datum narození, 3) adresu trvalého pobytu, případně doručovací adresu; v případě žadatelů- právnických osob- nahradí první dva údaje název, firma a IČO. Krom toho, *kdo* žádost podává, z ní pak musí být zřejmé, komu je určena a jaká informace je požadována. Žádost nemusí žadatel nijak odůvodňovat.

Povinný subjekt pak má několik možností:

- Vyhovět žádosti, je-li to možné. Tedy do 15 dnů od doručení žádosti poskytnout požadované informace (tuto lhůtu může povinný subjekt až o deset dnů svým rozhodnutím prodloužit, pokud jde o mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.)
- Odmítnout žádost, taktéž do 15 dnů. I o částečném odmítnutí musí povinný subjekt vydat rozhodnutí.
- Odložit žádost, pokud se žádaná informace nevztahuje do jeho působnosti a sdělit to žadateli do 7 dnů.
- Požádat do 7 dnů o doplnění žádosti, není-li dostatečně určitá, srozumitelná, nebo není jasně identifikovatelná osoba žadatele. Pokud žadatel do 30 dnů nevyhoví, povinný subjekt žádost odloží.

#### **4. Odmítnutí žádosti**

Zásadně platí, že odmítnout žádost o podání informace lze jen ze zákonných důvodů. Jediným možným důvodem odmítnutí, který nestanovuje přímo zákon, judikatura jej ale dovodila ze smyslu a účelu práva na informace, je případ, kdy povinný subjekt má za to, že informace již byla žadateli poskytnuta. Tím se předchází „šikanování“ úřadů dokola opakovanými žádostmi.<sup>46</sup>

Informační zákon určuje především tyto případy, kdy povinný subjekt žádanou informaci podat nesmí:<sup>47</sup>

- Jedná se o utajovanou informaci (podle zvláštních vnitrostátních předpisů<sup>48</sup> nebo na základě závazků k NATO a EU).
- Požadovaná informace je obchodním tajemstvím (což ovšem neznamená jen to, že je za něj označena. Musí vykazovat i další pojmové znaky obchodního tajemství podle obchodního zákoníku. Obchodním tajemstvím nemůže být

---

<sup>46</sup> Kolman: Právo na informace, str. 61; citovaný rozsudek NSS č. j. 5 A 65/2002-33

<sup>47</sup> §7-11 zákona 106/1999 Sb. Zde uvedený výčet, ačkoliv je obsáhlý, je zjednodušený.

<sup>48</sup> zákon 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Podle tohoto zákona jsou utajované informace, jejichž vyjádřením by hrozila újma zájmům ČR. Kolman- Právo na informace, str. 83-87



smlouva jako celek<sup>49</sup>). Porušením obchodního tajemství nemůže být podle zákona poskytnutí základních osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků. NSS navíc judikoval, že obchodním tajemstvím nemůže být ani cena, poskytnutá z veřejného rozpočtu a rámcová informace o plnění, za něž byla poskytnuta.<sup>50</sup> To bylo následně doplněno i do zákona samotného.

- Podání informace neumožňují předpisy o ochraně osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí a osobních údajů.<sup>51</sup> Při zvažování, zda takovou informaci podat nebo nepodat je ale třeba vycházet ze zásady proporcionality. K tomu se ještě vrátíme později. Zároveň je výslovně stanoveno, že budou poskytnuty základní osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků (s výjimkou některých oblastí jako jsou sociální podpory, nemocenské, důchody apod.)
- Jedná se o informaci o majetkových poměrech osob, získané podle daňových (a podobných) předpisů.
- informace vznikla bez zapojení veřejných prostředků a byla povinnému subjektu předána osobou, která nedala souhlas s poskytnutím
- Jde o ještě nezveřejněnou informaci, která je ovšem zveřejňována pravidelně.
- Na povinný subjekt se vztahuje vzhledem k požadované informaci povinnost mlčenlivosti- jedná se o informace získané od 3. osob v rámci kontrolní činnosti (například České obchodní inspekce). Poskytnuty ale musí být informace, který subjekt při této činnosti *vytvořil*.
- Poskytnutím informace by byla porušena autorská práva třetích osob.
- Jde o informace o probíhajícím trestním řízení a činnosti orgánů činných v trestním řízení, rozhodovací činnosti soudů (s výjimkou rozsudků<sup>52</sup>), činnosti zpravodajských služeb, kontrolní činnosti NKÚ nebo činnosti Ministerstva financí v rámci boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu. V těchto případech, kdy je zakázáno poskytnout informaci podle zákona 106/1999 Sb. ale informace může být poskytnuta podle zvláštních předpisů.

---

<sup>49</sup> Kolman, Právo na Informace, str. 91

<sup>50</sup> tamtéž. Citované rozhodnutí NSS má sp. zn. SJS 654/2005

<sup>51</sup> uplatní se zákon 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů i obecná ustanovení Občanského zákoníku o ochraně osobnosti.

<sup>52</sup> zákon zde původně říkal „pravomocných rozsudků,“ ÚS však slovo „pravomocných“ v Pl. ÚS 2/10 „odstranil“ s odkazem na veřejnost vyhlásování rozsudků a možnost veřejné kontroly justice.

Dále jsou pak dány důvody, za nichž povinný subjekt informaci podat nemusí (ale může)<sup>53</sup>:

- Informace se vztahuje výlučně k jeho vnitřním předpisům.
- Jde o informaci k teprve připravovanému rozhodnutí, která byla při přípravě tohoto rozhodnutí nově vytvořena.

Zákon se přesnou formulací důvodů snaží zamezit libovůli povinných subjektů v odmítání žádostí. Tvrdím-li, že obecně úřady „nerady“ poskytují informace a občané musí o jejich otevřenost bojovat, sluší se doplnit i druhou stránku věci. Praxe totiž ukazuje, že mnohé povinné subjekty jsou zavalovány mnoha nesmyslnými žádostmi „kverulantů,“ kteří svého ústavního práva na informace zneužívají k jejich šikanování, které navíc mnohdy vyúsťuje do zbytečných soudních sporů.<sup>54</sup> Dlouhodobě tak probíhají úvahy, zda je možné vytvořit efektivní způsob obrany povinných subjektů proti této šikaně. Ministerstvo vnitra údajně koncem minulého roku začalo uvažovat o zavedení nového důvodu odmítnutí žádosti, a to její označení povinným subjektem za žádost „obstrukční.“<sup>55</sup> Otázkou však je, zda by taková úprava prostor pro libovůli v odmítání žádostí pro změnu neotevřela.

## **5. Zveřejňované informace**

Některé informace musí být zveřejňovány podle §5 informačního zákona. Různým povinným subjektům pak může povinnost zveřejňovat další informace ukládat také zvláštní zákon. Je-li povinný subjekt požádán o informaci, kterou zveřejnil, může žádost vyřešit pouhým odkazem na zveřejněnou informaci.<sup>56</sup> Informace, zveřejňované všemi povinnými subjekty podle zákona 106/1999 Sb. jsou obecně především informace, které žadatelům slouží k podávání různých žádostí a základní údaje o povinném subjektu- např. postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování různých dožádání občanů (včetně žádostí o informace), sazebník úhrad za poskytování informací, popis organizační struktury a způsob, jak lze dožádání podávat, adresa elektronické podatelny a další. Zveřejňována musí být také výroční zpráva o činnosti povinného subjektu v oblasti

---

<sup>53</sup> §11 zákona 106/1999 Sb.

<sup>54</sup> Čistě pro ilustraci- v diskuzi na portálu [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz) si osoby se zkušeností s postavením povinného subjektu, tedy „z druhé strany,“ stěžují- doufejme, že s jistou nadsázkou- na dotazy typu: „Kde se vzala pavučina v horním rohu kanceláře a co s ní budete dělat?“ nebo „Kdo zametal vaši zahradu před pěti lety a proč ji nezametal někdo jiný?“

<sup>55</sup> zdroj: [www.ihned.cz](http://www.ihned.cz) – 14. 11. 2011 – „Vnitro se chce zbavit kverulantů. Navrhlo spornou kličku u žádostí o informace“

<sup>56</sup> §6 zákona 106/1999 Sb.

podávání informací. Zveřejněné informace musí být (není-li povinným subjektem fyzická osoba) publikovány způsobem, umožňujícím dálkový přístup.

Zásadní jsou 2 kategorie zveřejňovaných informací. Zákon 106/1999 Sb. přikazuje všem povinným subjektům do 15 dnů zveřejnit způsobem, umožňujícím dálkový přístup, *všechny* informace, které poskytl na žádost, pokud byly poskytnuty elektronickou cestou a nejsou mimořádně rozsáhlé.<sup>57</sup> To na jednu stranu umožňuje dosahování účelů práva na informace- veřejné diskuze, veřejné kontroly; na druhou stranu je ale taková povinnost pro povinné subjekty poměrně zatěžující, přičemž vyžadované informace mohou být mnohdy jen velmi konkrétní a pro veřejnou diskusi bezcenné. Zároveň dodávám, že výjimky z pravidla zveřejňování všech poskytnutých informací mohou být dány aplikací testu proporcionality při střetu s právem na soukromí- zveřejnění je totiž nepochybně silnějším zásahem do soukromí, než pouhé poskytnutí informace.<sup>58</sup> Druhou důležitou kategorií jsou informace, které povinné subjekty zveřejňují dobrovolně. Informační zákon totiž v §5, odst. 7 zakotvuje obecnou pravomoc povinných subjektů zveřejnit jakoukoliv informaci, pokud nespadá do okruhu informací, jejichž poskytování je zakázáno.

Obecně lze konstatovat, že okruh povinně zveřejňovaných informací je poměrně úzký (doplňený pak nesourodou masou všech informací, které byly dožádány) a právě v této oblasti lze podle mého názoru nalézt největší deficit realizace práva na informace (přitom z Ústavy plyne, že informace si „mají najít veřejnost samy,“ jak bylo citováno v úvodu práce) a zásad otevřené veřejné správy. K postupným změnám přispívá probíhající veřejná diskuze o otázkách oblasti prevence korupce. Od dubna účinná novela zákona 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách např. zavedla povinnost zveřejňovat kompletní dokumentaci všech veřejných zakázek s hodnotou nad 500 000 Kč. Probíhají dokonce úvahy o zveřejňování dokumentace *všech* veřejných zakázek.<sup>59</sup> Dá se předpokládat, že širší zveřejňování informací z oblasti hospodaření povinných subjektů a zadávání veřejných zakázek by bylo přínosné.<sup>60</sup> Otázkou samozřejmě je, zda by v případě

---

<sup>57</sup> Toto ustanovení se do informačního zákona dostalo jako pozměňovací návrh k novele v roce 2006. Viz Furek, Rothanzl: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář, str. 261

<sup>58</sup> tamtéž, str. 262

<sup>59</sup> Lidové noviny 14. 4. 2012: „TOP 09 chce zveřejnit všechny nákupy.“

<sup>60</sup> web [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz), který se věnuje *otevřenosti veřejné správy*, uvádí jako vzorový příklad města Most a Semily, která údajně podle vyjádření svých zastupitelů zadávají veřejné zakázky o 30% levněji poté, co začaly zveřejňovat dokumentaci veřejných zakázek (k čemuž je informační zákon opravňuje). „Desatero otevřené obce,“ číslo 3/2010; i kdyby se nejednalo o přesně odpovídající číslo, dá se předpokládat, že

nejmenších zakázek nepřineslo také neúměrnou administrativní zátěž. (Zde dobře vidíme potřebu vždy vyvažovat právo na informace s dalšími legitimními zájmy- v tomto případě zájmem na efektivně vykonávané veřejné správě). *Strategie vlády v boji proti korupci pro roky 2010-2012* pak slibuje také mj. legislativní změnu v oblasti zveřejňování podle informačního zákona- diferenciaci okruhu zveřejňovaných informací podle druhu povinného subjektu.<sup>61</sup>

## IV. PRÁVO NA INFORMACE A PRÁVO NA SOUKROMÍ, VEŘEJNÁ A SOUKROMÁ SFÉRA

Při výkladu zákonných ustanovení je samozřejmě nutné vycházet z obecnějších principů. Jakkoliv je právo na informace nezbytné pro demokratickou společnost, musíme si být vědomi jeho hranic (jak plyne i z předchozího textu této práce.) Nejzajímavější oblastí, na níž se pokusím ilustrovat, jakým způsobem probíhá vyvažování práva na informace s jinými legitimními zájmy, je jeho střet s právem na soukromí. K této oblasti se nakonec vztahuje také největší část soudních sporů ohledně poskytování informací.<sup>62</sup>

Posuzování, které informace budou žadatelům poskytnuty a případně zveřejněny musí stát na testu proporcionality.<sup>63</sup> Toto posuzování může odůvodnit poskytnutí informace, které zákon „*prima facie*“ neumožňuje, ale i naopak neposkytnutí informace, které se nezdá být zakázané. Interpretace zákonných ustanovení se pak jeho výsledkům musí přirozeně přizpůsobit.

Prvním krokem testu proporcionality ve vztahu práva na informace a práva na soukromí bude posouzení *vhodnosti* poskytnutí informace k dosažení legitimního cíle. Zde je třeba se zastavit: právo na informace není „právem pro právo.“ Sledovaným cílem tak není informovat o čemkoliv- „uspokojovat zvědavost.“ Ochrany se může dostat jen právu na takové informace, které náležejí (také) do *veřejné sféry*. Naopak na informace, které jsou výhradně součástí sféry soukromé, právo vůbec neexistuje- v případě, kdy by někdo žádal poskytnutí výhradně soukromé informace, by tak důsledně vzato střet práv vůbec nevznikl. Samozřejmě, že v posuzování, která informace náleží do jaké sféry, je nutné

---

podobná praxe může úspory veřejným (např. obecním) rozpočtům úspory přinést. Zároveň je nepochybné, že při kompletní a přehledný způsob, jakým tato města údaje zveřejňují, opravdu efektivní veřejnou kontrolu umožňuje. (<http://www.mesto-most.cz/>; <http://www.semily.cz/>)

<sup>61</sup> Furek, Rothanzl: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář, str. 238

<sup>62</sup> Furek, Rothanzl: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář, str. 26

<sup>63</sup> metodiku tohoto testu rozvedl ÚS v nálezu Pl. ÚS 4/94

vycházet z okolností konkrétního případu. Jako příklad může posloužit sporná otázka poskytnutí informace o členství soudců v KSČ před rokem 1989, kterou řešil ÚS.<sup>64</sup> Na jednu stranu totiž platí, že informace o politických postojích jednotlivce je jeho soukromou věcí- jedná se dokonce o tzv. citlivý údaj podle Zákona o ochraně osobních údajů. V případě otázky členství konkrétně v KSČ ale ÚS došel k tomu, že je součástí jejich profesní minulosti, může determinovat i jejich další rozhodování, ovlivnit jejich nestrannost, že znalost této informace je součástí vyrovnávání se společnosti jako celku s komunistickou minulostí a že tak tato informace má přesah i do sféry veřejné. (Vedle toho pak přistoupil k restriktivnímu výkladu pojmu „citlivý údaj“ a členství v KSČ pod pojem „informace o politických postojích“ nezařadil.)

Je jasné, že valná část informací bude zároveň náležet jak do sféry soukromé, tak do sféry veřejné. To logicky plyne z toho, že každý, kdo vykonává určitou veřejnou funkci, ale v určité míře také každý, kdo je součástí veřejného života, má „dvojaké“ postavení- jako osoba veřejná a jako osoba soukromá. Co všechno má o takových osobách veřejnost právo vědět, samozřejmě zůstává otevřenou otázkou. Považujeme-li tedy za cíl v nejobecnějším slova smyslu naplnění smyslu práva na informace- podporu veřejné diskuze, veřejnou kontrolu, participaci občanů na věcech veřejných- musíme si být vědomi toho, že pro jeho sledování má smysl poskytovat jen informace náležející do veřejné sféry.

Druhé kritérium- *potřebnost*, se spíše, než v oblasti poskytování informací na žádost, uplatní v otázce zveřejňování informací, obzvláště pak u povinného zveřejňování informací, které byly předtím poskytnuty. Je smysluplné ptát se: opravdu je *potřebné*, aby veřejnost znala každou z těchto informací? Domnívám se, že pokud by některé z těchto informací nebyly zveřejněny proto, že se ve skutečnosti týkají jen žadatele, bylo by to odůvodnitelné- pokud by tím zároveň docházelo k zásahu do jeho soukromí.

Třetí kritérium- *proporcionalita* v užším slova smyslu- *vyvažování* v kolizi stojících práv, je pak vlastně hledáním odpovědi na výše zmíněnou „otevřenou otázku,“ co všechno má veřejnost vědět o veřejných osobách. Lze konstatovat, že pravidla pro uplatnění ve střetu s právem na soukromí jsou do určité míry společná právu na informace v jeho *pozitivním* i *negativním* aspektu s právem na svobodu projevu. K této oblasti se váže množství soudních rozhodnutí, včetně rozhodnutí ÚS a ESLP. Mj. platí, že „osoby veřejně činné, tedy politici, veřejní činitelé, mediální hvězdy aj. musí akceptovat větší míru

---

<sup>64</sup> I.ÚS 517/10- poskytování informací o členství soudců v KSČ

veřejné kritiky než jiní občané“<sup>65</sup> a „akceptovatelnost kritiky bude posuzována podle míry známosti kritizované osoby a míry její angažovanosti ve veřejných funkcích.“<sup>66</sup> Soukromí takových osob je tak ve výsledku chráněno slaběji. Domnívám se, že vzhledem k účelu práva na informace (mj. právě umožnění veřejné kritiky) z toho plyne, že z toho plynou důsledky nejen pro svobodu projevu, ale i pro poskytování informací o těchto osobách.

Zákonná úprava je v podstatě otevřená výkladu, jehož výsledek by byl ústavně konformní. Při poskytování informací musí být dodržena pravidla ochrany osobnosti podle občanského zákoníku (nelze poskytnout „písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejich projevů osobní povahy“ bez svolení této osoby<sup>67</sup>). Častěji se ale uplatí Zákon o ochraně osobních údajů. Ten stanovuje vzhledem k poskytování informací následující základní pravidla: Osobní údaje jsou všechny informace týkající se určené nebo určitelné fyzické osoby (na právnické osoby se zákon nevztahuje). Poskytnout tyto údaje lze jen se souhlasem jejich subjektu nebo ze zákonem stanovených důvodů. Pro problematiku informačního zákona jsou relevantními tyto zákonné důvody poskytnutí osobních údajů: 1) plnění právní povinnosti správce. Touto povinností ale není obecná informační povinnost podle informačního zákona, jeho §8a totiž umožňuje poskytnout osobní údaje jen v souladu s předpisy o jejich ochraně. Opačné chápání by znamenalo, že je tento § zcela zbytečný. Naopak takovou povinností je povinnost poskytnout základní osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků podle §8b informačního zákona; 2) je-li to nezbytné k ochraně práv či právem chráněných zájmů subjektu, správce, nebo třetí osoby- to v podstatě umožňuje poskytnout informace, na jejichž poskytnutí je silný zájem žadatele nebo veřejnosti. 3) pokud jsou poskytovány osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. Toto zákonné ustanovení je samozřejmě otevřené extenzivnímu výkladu tam, kde jsou pro něj důvody. (poskytnutí informací o členství soudců v KSČ- údaje osobního, nikoliv však citlivého, jak již jsem zmínil, bylo zařazeno právě pod toto ustanovení.)

Zvláštní skupinu osobních údajů tvoří údaje citlivé (§4b Zákona o ochraně OÚ stanovuje, že jde o údaje „vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu,

---

<sup>65</sup> I.ÚS 367/03- „Rejžek v. Vondráčková“

<sup>66</sup> jak vyplývá podle M. Bartoně z judikatury ESLP: Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, str. 50

<sup>67</sup> §12, odst. 1 Občanského zákoníku

politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a genetické údaje subjektu údajů; citlivým údajem je také biometrický údaj, který umožňuje přímou identifikaci nebo autentizaci subjektu údajů“). Ty nelze vůbec poskytovat na základě informačního zákona.

Zajímavými hraničními případy, kdy právo na informace dostává přednost před ochranou soukromí, protože je zde silný veřejný zájem na poskytnutí těchto informací, jsou kauzy z poslední doby- již zmíněné rozhodnutí ÚS o poskytnutí informací, kteří soudci byli v KSČ (které je mj. sporné proto, že touto informací povinný subjekt- Ministerstvo spravedlnosti- podle svého tvrzení vůbec nedisponoval), nebo otázka poskytnutí informace o platech úředníků, kterou v roce 2011 řešil NSS<sup>68</sup>. V květnu loňského roku rozhodl, že na základě §8b informačního zákona musí orgány veřejné správy poskytovat údaje o platech svých zaměstnanců. Ačkoliv tento výklad výjimky z ochrany osobních údajů je nepochybně jazykově možný, z hlediska zásahu do soukromí zaměstnanců veřejné správy se jeví jako velmi sporný. Nutno dodat, že rozsudek není orgány veřejné správy plně respektován. Úřad na ochranu osobních údajů vydal metodický pokyn, který ukládá orgánům veřejné správy poskytovat osobní údaje jen o výše postavených úřednících, zatímco o ostatních mají být poskytovány jen rámcové údaje o výši platů, nikoliv již individualizované.<sup>69</sup>

## V. ZÁVĚR

Jak jsem avizoval v úvodu, hlubší analýza celé problematiky práva na informace, jeho omezení, realizace v praxi a možností změn v právní úpravě, nemohla být předmětem této práce, neboť by si vyžádala nesrovnatelně více prostoru. I stručný náhled ale, doufám, postačuje pro ilustraci toho, že se jedná o v demokratické společnosti nepostradatelné právo a nutnou podmínku pro realizaci demokratické diskuze, přičemž naše právní úprava každému občanovi umožňuje aktivně se zajímat o veřejný prostor kolem něj; zároveň je ale právo na informace i silnou zbraní proti veřejné moci v rukou občanů- a jeho využití musí být spojeno s určitou odpovědností, aby se nestávalo zneužitím. Stává-li se prostředkem „kverulantství,“ držitelé veřejné moci je tím spíše vnímají jen jako zbytečnou zátěž- což je škoda.

---

<sup>68</sup> rozsudek ze dne 27. 5. 2011, č. j 5 As 57/2010-79

<sup>69</sup> viz Metodické doporučení MV a ÚOOÚ k poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

## **Prameny:**

- Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR. Praha Linde Praha, a. s., 2002
- Furek, Adam; Rothanzl, Lukáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2. vyd. Praha: Linde 2012
- Klíma, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- Korbel F. a kol.: Právo na Informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. Praha. Linde Praha, a. s., 2005
- Kolman, P.: Právo na Informace, Masarykova univerzita, Brno 2010
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009
- Pavlíček V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. Praha. Linde Praha a. s., 2002
- Zákon 106/1999 Sb. O svobodném přístupu k informacím
- Zákon 101/2000 Sb. O ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru
- D. Banisar: Freedom of information around the world 2006 survey. Privacy international ([www.freedominfo.org](http://www.freedominfo.org))
- M. Siraj: Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws. Implications from a Human Rights perspective. IN: Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences (2010) Vol. 2, No 1, 211-226
- Recommendation No. R (81) 19 of the committee of ministers to member states on the acces to information held by public authorities
- Recommendation of Parliamentary Assembly 1506 (2001)- Freedom of expression and information in the media in Europe
- Reccomendation CM/Rec (2012)1 of the Committee of Ministers to member States on the public service media governance.