

SLEZSKÁ UNIVERZITA V OPAVĚ

Fakulta veřejných politik v Opavě

Ústav veřejné správy a regionální politiky

Zdeněk Dąbrowski

Obor: Veřejná správa a sociální politika

**Poskytování informací ve veřejné správě České republiky
Providing of Information in Public Administration of the Czech
Republic**

bakalářská práce

Opava 2017

Mgr. Petr Kupka, PhD.
vedoucí BP

Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá svobodným poskytováním informací ve veřejné správě České republiky. Vysvětluje právní souvislosti a vývoj politiky poskytování informací ve veřejné správě a seznamuje s klíčovou judikaturou ve věcech svobodného přístupu k informacím. Analyzuje nejdůležitější trendy v právních úpravách svobody informací jiných zemí a jejich případné využití v podmínkách České republiky. Nejdůležitějším sledovaným hlediskem práce je směřování k otevřenější společnosti a větší transparentnosti veřejné správy.

Klíčová slova

právo, informace, princip publicity

Abstract

This Bachelor thesis deals with the free providing of the information in the public administration of the Czech Republic. It explains the legal context and policy developments in the public information and introduces the key jurisprudence in matters of free access to information. This thesis analyzes the most important trends in freedom of information legislations of other countries and their potential utilization in the terms of the Czech Republic. The most important pursued aspect of the work is directing towards the more open society and greater transparency in public administration.

Keywords

justice, information, the principle of publicity

SLEZSKÁ UNIVERZITA V OPAVĚ
Fakulta veřejných politik v Opavě
Akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Zdeněk DĄBROWSKI**
Osobní číslo: **P140141**
Studijní program: **B6731 Sociální politika a sociální práce**
Studijní obor: **Veřejná správa a sociální politika**
Název tématu: **Poskytování informací ve veřejné správě České republiky**
Téma anglicky: **Providing of Information in Public Administration of the Czech Republic**
Zadávací ústav: **Ústav veřejné správy a regionální politiky**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cílem práce je objasnit jak se vyvíjela politika poskytování informací ve veřejné správě České republiky a jaké jsou její současné trendy. Budeme sledovat právní souvislosti a vývoj legislativy svobodného poskytování informací. Seznámíme se s klíčovou judikaturou ve věcech práva na informace, s podstatnými částmi právní úpravy svobody informací v jiných zemích a jejich případným využitím v podmínkách veřejné správy České republiky.

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

BANISAR, D. Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws (September 20, 2006). Privacy International, 2006. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1707336>. BARTOŇ, M. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-42-4. FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. Základy státovědy. Masarykova univerzita v Brně, 2002. ISBN 80-210-3023-2. HENDRYCH, D. Správní věda. Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-458-1. JANKŮ, M. a kol. Základy práva pro posluchače neprávnických fakult. C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-494-0. KOLMAN, P. Právo na informace. Masarykova univerzita v Brně, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. KORBEL, F. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-022-6. KORBEL, F. a kol. Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. Linde Praha, 2005. ISBN 80-7201-532-X. KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. Svoboda informací: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-318-1. POMAHÁČ, R. a kol. Veřejná správa. C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-447-6. TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. a kol. Právo životního prostředí. Praktický průvodce. Grada Publishing, a. s., 2015. ISBN 978-80-247-5464-2.

Vedoucí bakalářské práce:

Mgr. Petr KUPKA, Ph.D.


Ústav veřejné správy a regionální politiky

Datum zadání bakalářské práce:

11. listopadu 2016

Termín odevzdání bakalářské práce:

28. dubna 2017


PaedDr. Miroslav PILÁT, Ph.D.
vedoucí ústavu

Čestné prohlášení

Tuto práci jsem vypracoval samostatně, veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Prohlašuji, že elektronická verze práce je shodná s verzí tištěnou. Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Ústřední knihovně Slezské univerzity v Opavě.

.....

Poděkování

Děkuji Mgr. Petru Kupkovi, PhD., za podnětné připomínky ke zpracování bakalářské práce a rovněž mé manželce Michaele Dąbrowské za trpělivost a podporu při práci.

Obsah

| | |
|--|----|
| ÚVOD..... | 8 |
| 1 Vznik a právní souvislosti svobody informací v České republice | 9 |
| 1.1 Mezinárodní úprava svobody informací..... | 10 |
| 1.2 Evropská unie a svoboda informací | 12 |
| 2 Legislativa svobody informací v České republice | 14 |
| 2.1 Ústavní právo..... | 15 |
| 2.2 Zákon o svobodném přístupu k informacím..... | 16 |
| 2.2.1 Subjekty svobody informací | 18 |
| 2.2.2 Omezení svobody informací | 20 |
| 2.2.3 Opravné prostředky, náklady a výroční zpráva..... | 21 |
| 2.3 Zákon o právu na informace o životním prostředí | 23 |
| 2.3.1 Subjekty a aktivní zpřístupňování informací | 24 |
| 2.3.2 Omezení, opravné prostředky a úhrada za poskytování informací | 26 |
| 2.4 Ostatní legislativa | 27 |
| 3 Judikatura ve věcech svobodného přístupu k informacím | 28 |
| 3.1 Základy práva na informace | 29 |
| 3.2 Povinné subjekty | 30 |
| 3.3 Omezení poskytování informací..... | 33 |
| 3.4 Proces poskytování informací | 35 |
| 3.5 Vztah info-zákona k jiným předpisům | 36 |
| 4 Současné trendy v oblasti svobodného poskytování informací | 39 |
| 4.1 Výroční zprávy povinných subjektů..... | 39 |
| 4.2 Svoboda informací v právních řádech jiných zemí | 44 |
| 4.2.1 Prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím..... | 45 |
| 4.2.2 Okruh povinně zveřejňovaných informací..... | 47 |
| 4.2.3 Řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím..... | 49 |
| 4.2.4 Spojení zákona o svobodném přístupu k informacím se zákonem o právu na informace o životním prostředí | 52 |
| Závěr | 53 |
| Seznam použitých zdrojů..... | 55 |
| Seznam příloh | 58 |

ÚVOD

Žijeme ve společnosti, kde se informace staly běžnou součástí každodenního života. Denně zpracováváme obrovské množství údajů nejen při běžném kontaktu s lidmi, ale především prostřednictvím médií, internetu a jiných informačních technologií. Toto období je běžně označováno jako informační věk. Nikdy v minulosti nebyla společnost tak otevřená, jako je tomu dnes. Získat informace v podstatě o čemkoliv je velice snadné. Podobně se tato atmosféra otevřenosti stále více odráží i ve správě věcí veřejných. Občané chtějí být objektivně informováni o tom, jak je spravován stát, kraj či obec, ve kterých žijí a jak je nakládáno s prostředky, které odvádějí ze svých soukromých příjmů ve prospěch společnosti.

Tématem práce je poskytování informací ve veřejné správě České republiky a hlavním sledovaným aspektem tohoto tématu pak především právo na informace, jako jedna ze stěžejních zásad svobodné a demokratické společnosti. Cílem práce je nejdříve objasnit, jak se vyvíjela politika poskytování informací ve veřejné správě České republiky a následně poukázat na její současné trendy, a to s ohledem na požadavek otevřenosti veřejné správy vůči občanům. Záměrem je zjistit, jaké byly právní souvislosti, co stálo za vznikem a jak se vyvíjela legislativa svobodného poskytování informací u nás, jaké jsou současné trendy v právních úpravách svobody informací jiných zemí a jak je lze případně využít v podmínkách veřejné správy České republiky.

Práce je strukturovaná do čtyř hlavních kapitol. V úvodní části se budeme zabývat vznikem a právními souvislostmi svobody informací v České republice. Počínaje uznáním základních přirozených lidských práv až po vznik nadnárodních institucí, jež mají nemalé zásluhy na prosazování lidských práv, jakož i práva na informace, nejen u nás, ale po celém světě. Obsahem další části je legislativa svobody informací v České republice. Budeme sledovat zakotvení práva na informace v Ústavě České republiky a jeho následné podpoření dalšími zákonnými normami v oblasti svobodného poskytování informací.

Ve třetí kapitole se seznámíme se stěžejní rozhodovací praxí soudů ve věcech svobodného přístupu k informacím, a jaký vliv měla tato praxe na legislativní proces. Závěrečná část bude věnována současným trendům v oblasti svobodného poskytování informací. Nejdříve bude zmapováno, o čem vypovídají výroční zprávy o poskytování informací vybraného vzorku povinných subjektů, a poté bude provedena analýza nejdůležitějších částí zahraničních právních úprav v oblasti svobody informací za účelem jejich využití v našich podmínkách.

1 Vznik a právní souvislosti svobody informací v České republice

Po celé dějiny lidé bojují za dosažení rovnosti a uznání přirozených lidských práv. Na dlouhé cestě ke svobodě dosahovali mnohdy jen malých úspěchů, ale nejednou se podařilo dějinné události posunout významně kupředu. Důležitými milníky v jejich úsilí byly například přijetí zákona Habeas Corpus Act,¹ který chránil osobní svobodu občanů před soudem, a to zejména před svévolným uvězněním, toleranční zákon o svobodě vyznání (1689) britského panovníka Viléma Oranžského nebo Virginská deklarace (1775, USA), která zaručila občanům právo účastnit se věcí veřejných. Zásadní událostí bylo vyhlášení Deklarace práv člověka a občana v revoluční Francii roku 1789. Kromě ostatních svobod zde byla poprvé garantována svoboda projevu. Je v ní mimo jiné deklarováno, že nikdo nesmí být pronásledován za své názory a svobodné sdělování myšlenek, a že mínění je jedním z nejcennějších práv člověka. Podobně bylo ve Spojených státech amerických prvním dodatkem Ústavy (1791) stanoveno, že Kongres nepřijme zákon omezující svobodu slova či tisku. Na našem území byla poprvé garantována svoboda projevu v § 5 císařského patentu o základních občanských právech z roku 1849: „Každý má právo slovem, písmem, tiskem aneb obrazným představením mínění své svobodně projevovati. Tisk nesmí se cenzuře podrobovati. Na zlé užívání tisku vydá se zákon odvetný (repressivus).“²

Součástí svobody projevu je v širším smyslu i právo na informace. Svoboda projevu bez práva na informace nemůže existovat (mohu šířit, ale nemohu vyhledávat), stejně jako právo na informace bez svobody projevu (mohu vyhledávat, ale nemohu šířit). V užším smyslu pak právo na informace znamená povinnost veřejné moci informace poskytovat. Občané zde mají, kromě svobody informace šířit a vyhledávat, i nárok informace od státu vyžadovat a obdržet. Takové právo však vyžaduje podrobnější zákonnou úpravu. Ta byla v řadě demokratických zemí přijata až ve druhé polovině 20. století. Nejdříve byl zákon o svobodě informací³ přijat v roce 1966 ve Spojených státech amerických. Později v roce 1978 ve Francii, v roce 1982 v Kanadě, Austrálii a Novém Zélandě a v roce 1991 v Nizozemí. Mezi východoevropskými zeměmi přijalo jako první zákon o svobodném přístupu k informacím Maďarsko v roce 1992. Česká republika přijala zákon o svobodném přístupu k informacím v roce 1999 a Slovensko v roce 2000.

¹ 1679, Anglie. Založeno právo na řádný soud.

² Bartoň, M. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Leges, 2010, str. 30.

³ Freedom of Information Act.

1.1 Mezinárodní úprava svobody informací

Důležitou roli v politice svobodného poskytování informací mají mezinárodní smlouvy. V článku 10 Ústavy České republiky je uvedeno: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“⁴ Ta má sice nižší právní sílu než Ústava, ale vyšší právní sílu než zákon. Proto je nejprve nezbytné seznámit se s nejdůležitějšími mezinárodními smlouvami v oblasti svobodného poskytování informací, které Česká republika přijala.

Bezprostředně po ukončení 2. světové války byla dne 24. října 1945 v San Francisku (USA) založena za účelem prosazování mezinárodního míru, bezpečnosti a zajištění mezinárodní spolupráce Organizace spojených národů. Nahradila Společnost národů, která jako garant kolektivní bezpečnosti a mírového řešení konfliktů selhala. Valné shromáždění OSN dne 10. prosince 1948 vyhlásilo první obsáhlejší soupis lidských práv a svobod, známý jako Všeobecná deklarace lidských práv. O právu na informace se zmiňuje v článku 19, který stanoví, že „každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmikoli prostředky a bez ohledu na hranice.“⁵ Deklarace sice není závaznou právní normou, ale všechny ostatní mezinárodní smlouvy z ní vycházejí.

Další smlouvou vyhlášenou Organizací spojených národů, kterou ratifikovala Česká republika, je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966. Problematicke práva na informace a svobody projevu je věnován článek 19. Paktem je stanoveno právo každého na svobodu projevu, kterou se rozumí právo bez ohledu na hranice svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu. Toto právo je zaručeno, ať už ve formě písemné, ústní, tiskové ale i prostřednictvím umění anebo libovolnými prostředky dle vlastního výběru.⁶

V roce 1989 přijala Organizace spojených národů Úmluvu o právech dítěte (1989). Motivem k jejímu vzniku byl fakt, že děti jsou nesvéprávné, a z tohoto důvodu potřebují větší společenskou ochranu než dospělí, kteří se o sebe umí postarat sami. Úmluva vyhlásila práva dětí jako doplněk k právům všech lidí stanovených Paktem. V článku 13 Úmluvy je dětem přiznáno právo na informace a svobodu projevu.⁷

⁴ Čl. 10 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁵ Čl. 19 Všeobecné deklarace lidských práv. Organizace spojených národů, 1948.

⁶ Čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Organizace spojených národů, 1966.

⁷ Čl. 13 Úmluvy o právech dítěte. Organizace spojených národů, 1989.

V oblasti životního prostředí byla přijata Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Byla sjednána 25. června 1998 na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“, v Aarhusu – Dánské království. Je známá také jako Aarhuská úmluva. Kromě toho, že se jedná o mezinárodní smlouvu, byla ve stejném znění přijata i Evropskými společenstvími. Cílem úmluvy je zaručit občanům právo znát skutečný stav životního prostředí. V článku 1 je stanoveno: „S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“⁸ Přitom mají být informace poskytnuty co možná nejrychleji, a to nejpozději do jednoho měsíce od podání žádosti.

Nedlouho po vzniku Organizace spojených národů se začaly v Evropě rozvíjet dva mocenské bloky. Západní pod vlivem Spojených států amerických a východní blok ovládaný komunistickým Sovětským svazem. Jako reakce na vznik sovětského mocenského bloku byla založena Rada Evropy.⁹ Jejím cílem byla ochrana demokracie a lidských práv. Základním dokumentem, který Rada přijala v roce 1950, je evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Článek 10 zaručuje právo svobodně přijímat informace a rovněž právo informace a myšlenky svobodně rozšiřovat.¹⁰

Za účelem prosazování Úmluvy byly založeny Evropská komise pro lidská práva (1954) a Evropský soud pro lidská práva (1959). Na uplatňování rozhodnutí Soudu dohlížel Výbor ministrů Rady Evropy (složený ze zástupců vlád z členských států rady). V roce 1994 byla Evropská komise a Evropský soud zrušeny a Výboru ministrů byla odejmuta rozhodovací pravomoc. Na místo těchto institucí byl vytvořen permanentně zasedající Evropský soud pro lidská práva. Je důležité zmínit, že jeho rozhodnutí jsou závazná jen pro subjekty sporu, kterých se dotýká. Přesto lze tvrdit, že se jedná o instituci, která zabezpečuje vysoký standart lidských práv a základních svobod.

⁸ Čl. 1 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Organizace spojených národů, 1998.

⁹ Nezaměňovat s Radou Evropské unie. Rada Evropy byla ustavena v roce 1949 a představuje sdružení 47 evropských demokratických států. Orgány Rady Evropy jsou Výbor ministrů a Parlamentní shromáždění. Rada Evropy pracuje pomocí konvencí (tj. mezinárodněprávních úmluv) a doporučení adresovaných vládám.

¹⁰ Čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rada Evropy, 1950.

Důležitým dokumentem Rady Evropy je Doporučení Výboru ministrů R(81)19 obsahující osm základních principů svobody informací, kterými se řídí většina právních úprav včetně současné české legislativy:

- Každá osoba podléhající jurisdikci členského státu má právo obdržet informace uchovávané státními (veřejnými) orgány.
- Státní orgány mají pro poskytování informací použít efektivních a vhodných prostředků.
- Žadatel nemusí prokazovat zvláštní zájem.
- Přístup k informacím musí být zajištěn na základě rovnosti.
- Přípustná jsou jen omezení, která jsou v demokratické společnosti nezbytná k ochraně veřejných legitimních zájmů (jako např. bezpečnost státu) a k ochraně soukromého života a jiných soukromých legitimních zájmů.
- O každé žádosti musí být rozhodnuto v přiměřené lhůtě.
- Při každém zamítnutí se musejí uvést důvody.
- Každé zamítnutí smí být předmětem odvolání.¹¹

1.2 Evropská unie a svoboda informací

Evropská unie vznikla v roce 1992 (Maastrichtská smlouva) jako právní nástupce tří evropských společenství, která byla založena na základě mezinárodních smluv v letech 1951 – 1957. Jednalo se o Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), Evropské společenství pro atomovou energii (ESAE nebo Euratom) a Evropské hospodářské společenství (EHS). V současnosti má 28 členských států, které přenesly část své svrchovanosti na unii a jsou povinny respektovat aplikační prioritu, to znamená přednost právních aktů Evropské unie před normami národními. Za dobu své existence její orgány schválily tisíce právních norem, které tvoří systém práva Evropské unie. Prameny práva Evropské unie můžeme podle jejich právní síly rozdělit na primární a sekundární. Primární prameny mají vyšší právní sílu než prameny sekundární, které s nimi nesmějí být v rozporu. Mezi primární prameny práva Evropské unie patří např. zřizovací smlouvy (1951 – 1957), slučovací smlouva (1965), Maastrichtská smlouva (1992), Amsterodamská smlouva (1997) nebo Lisabonská smlouva (2007). Sekundární prameny práva Evropské unie jsou pak nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

¹¹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(81)19 o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů, 1981.

Právo Evropské unie se zpočátku přístupem k informacím nezabývalo a vycházelo z uznání lidských práv a základních svobod vyplývajících z ústavních tradic jednotlivých členských států a z textu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz výše). K právu na informace se významněji vyjádřila až Amsterodamská smlouva z roku 1997. V článku 255 stanovuje právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady ministrů a Komise. Jedná se o právo osob s bydlištěm v některé z členských zemí Evropské unie.¹² Na článek 255 navazuje Listina základních práv Evropské unie z roku 2000, která právo na přístup k dokumentům rozšiřuje na všechny občany Evropské unie a všechny fyzické nebo právnické osoby, které bydlí nebo mají sídlo v některém z členských států. Dále definuje právo na řádnou správu, to znamená povinnost institucí a orgánů Evropské unie rozhodovat o všech záležitostech nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Zdůrazněny jsou zde základní principy, které jsou ideovým základem EU v oblasti lidských práv: důstojnost, svoboda, rovnost a solidarita. K problematice práva na informace se vyjadřuje čl. 11, kde je uvedeno: „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.“¹³

Svobodný přístup k informacím v oblasti životního prostředí upravuje Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES (28. 1. 2003). Členské státy mají zajistit povinnost veřejné moci poskytovat informace o životním prostředí každému žadateli na jeho žádost. Členské státy dále zajistí, aby:

- a) úředníci podporovali úsilí veřejnosti o přístup k informacím;
- b) seznamy orgánů veřejné správy byly veřejně přístupné a
- c) byla stanovena praktická opatření zajišťující účinný výkon práva přístupu k informacím o životním prostředí, jako jsou:
 - určení informačních pracovníků,
 - pořízení a údržba zařízení pro kontrolu požadovaných informací,
 - registry nebo seznamy informací o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy nebo informačních míst s jasným uvedením, kde lze tyto informace najít.¹⁴

Důležitou součástí evropského práva v oblasti informační politiky je směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98/ES (17. 11. 2003), o opakovaném použití

¹² Čl. 255 Amsterodamské smlouvy pozměňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty, 1997.

¹³ Čl. 11 Listiny základních práv Evropské unie, 2000.

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

informací veřejného sektoru. Ta rozšiřuje okruh působnosti na všechny subjekty veřejného sektoru, s výjimkou veřejných podniků a ukládá jim povinnost zpřístupnit informace z prakticky všech oblastí života (o vzdělání, hospodářské, sociální, zeměpisné, o podnikání a další). Cílem směrnice je dosažení otevřenosti veřejné správy a sjednocení právních úprav svobody informací u jednotlivých členských zemí.¹⁵

2 Legislativa svobody informací v České republice

Od svého vzniku se Česká republika hlásí k principům demokratického a právního státu. Občané zde mají právo svobodně se účastnit veřejného života, což není možné bez dostatečného množství relevantních informací z oblasti veřejné správy. V zemích rakousko-uherské monarchie, ani v období Československého státu až do konce 20. století, neexistovala právní úprava, která by ukládala veřejným orgánům povinnost informace poskytovat. Bylo sice zaručeno ústavní právo na svobodu projevu, ale nevyplýval z něj přímý nárok občanů na poskytování informací od státu.¹⁶ Kromě toho existovala řada ustanovení o přístupu k nejrůznějším informacím, která ovšem upravovala pouze úzce vymezené oblasti veřejné správy. Např. § 23 správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) nebo § 44 občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb.), které umožňovaly nahlížení do spisů.

Až změna politické situace v roce 1989 postavila do popředí otázku svobodného přístupu k informacím. Přijetím Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního práva bylo poprvé deklarováno právo veřejnosti na informace, kterými disponuje veřejná moc. Byl tak započatý proces přechodu veřejné správy od principu diskrétnosti k principu publicity. Dřívější koncept diskrétnosti poskytoval občanům nárok na informace pouze v případech přesně stanovených právním předpisem. Ostatní informace držené veřejnými orgány byly nedostupné. Diskrétnost znamená, že se neposkytne nic, s výjimkou... (definuje se proč ano). Tento princip je zpravidla uplatňován v totalitních a autoritativních režimech. Naproti tomu princip publicity umožňuje přístup všech občanů ke všem informacím o činnosti veřejné správy s výjimkou těch, které jsou zvláštním zákonem z nezbytných důvodů vyloučeny. Publicita znamená, že se poskytne všechno, s výjimkou... (definuje se proč ne).¹⁷

Účelem této kapitoly je popis ústavních a právních norem svobody informací v České republice. Bude sledováno, za jakým účelem byl iniciován jejich vznik a jakým způsobem

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

¹⁶ § 117 Ústavní listiny Československé republiky č. 121/1920 Sb., čl. III. odst. 2 a čl. 18-21 Ústavy Československé republiky č. 150/1948 Sb. a čl. 28 odst. 1 Ústavy Československé socialistické republiky č. 100/1960 Sb.

¹⁷ Kužílek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Linde Praha, a. s., 2002.

přispěly či přispívají k naplnění principu publicity veřejné správy. Seznámíme se s jednotlivými aktéry svobody informací a pravidly, které byly pro poskytování informací stanoveny. V následující kapitole, pak budou vysvětleny nejdůležitější aspekty legislativy ve světle rozhodovací praxe soudů a na praktických příkladech bude ilustrován význam judikatury pro vývoj legislativy svobody informací.

2.1 Ústavní právo

Ústava je nejvyšším a základním pramenem práva všech demokratických států a stejně tak i České republiky. Jejím účelem je zaručit občanům svobodu a respektování přirozených lidských práv. Vyznačuje se nejvyšší zákonnou mocí a odráží jedinečnosti vývoje každého konkrétního státu. Hlavním pramenem ústavního práva na informace v České republice je článek 17 Listiny základních práv a svobod.¹⁸ Právo na informace zde není zahrnuto jako součást svobody projevu, ale je postaveno na její úroveň jako samostatné základní politické právo – svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. Občan má nárok na informace, se kterými pracuje veřejná moc a ta je povinna mu informace poskytnout. Jde o jasné vyjádření principu publicity veřejné správy s nejvyšší právní silou.

Neméně důležitý je pro českou legislativu Listinou založený princip aktivní publicity veřejné správy. Pátým odstavcem je státním orgánům a orgánům územní samosprávy uložena povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. To znamená, že jsou povinny poskytovat informace nejen na žádost, ale mají povinnost zveřejňovat vybrané informace samy od sebe, přičemž podmínky a provedení této povinnosti stanoví zákon. Tento princip poskytuje příjemcům rychlejší a snadnější přístup k informacím (například nahlédnutím na internetu), než poskytnutí informací na žádost, kde je nutné vyčkávat po dobu lhůty stanovené k vyřízení žádosti.

Okruh osob, na které se právo na informace vztahuje, vymezili zákonodárci univerzálně. Každý má právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace. Může to být každá fyzická i právnická osoba, občan ČR i cizinec. Není určena věková hranice ani právní postavení, takže příjemcem informace může být i dítě nebo vězeň. Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu.

Ne všechny informace však mohou být poskytnuty. Je logické, že existuje okruh informací, jejichž zveřejnění je v demokratické společnosti omezeno. Podmínkou omezení je konkrétní ustanovení zákona a také účel, pro který společnost přístup k určité informaci

¹⁸ Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

omezuje. Pro potřeby čl. 17 Listiny vymezili zákonodárci možnost omezení práva na informace pouze, jde-li o opatření nezbytná pro:

- ochranu práv a svobod druhých,
- bezpečnost státu,
- veřejnou bezpečnost,
- ochranu veřejného zdraví,
- ochranu mravnosti.

Základem pro omezení svobody informací jsou i ustanovení, která sledují opačný zájem než čl. 17. Poskytování informací, které se dotýkají níže uvedených zájmů chráněných Listinou, je nepřípustné:

- nedotknutelnost osoby a jejího soukromí (čl. 7 odst. 1),
- obecná ochrana osobnosti (čl. 10 odst. 1, 2),
- ochrana osobních údajů (čl. 10 odst. 3),
- nedotknutelnost obydlí (čl. 12 odst. 3),
- listovní tajemství (čl. 13).

Problematika práva na informace není zdaleka vyčerpána článkem 17, ale je více či méně obsažena i v jiných ustanoveních Listiny. Význam kvality životního prostředí a udržitelného čerpání přírodních zdrojů je posílen právem na včasné a úplné informace o jeho stavu. Osoby zadržené z důvodu obvinění nebo podezření z trestného činu musí být ihned seznámeny s důvody zadržení. I svoboda myšlení nebo svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby jsou podmíněny neomezeným přístupem k informacím. Stejně tak svoboda náboženského vyznání a jejího projevu. Ani právo podílet se na správě veřejných věcí není možné uplatnit bez svobodného přístupu k informacím. Občanům tvořícím národnostní nebo etnické menšiny se zaručuje právo rozšiřovat a přijímat informace v jejich mateřském jazyku. Každý má právo na vzdělání. Problematika svobodného přístupu k informacím zasahuje v demokratické společnosti do širokého spektra lidských činností. Lze bez přehánění tvrdit, že je každodenní součástí života člověka.

2.2 Zákon o svobodném přístupu k informacím

Přechod od principu diskrétnosti k principu publicity byl v bývalém Československu započatý přijetím Listiny v roce 1991. O něco později přijala tento ústavou zaručený proces i nově vzniklá samostatná Česká republika. Samotné ustanovení článku 17, se ale nestalo dostačující zárukou principu publicity. K efektivnímu uplatnění Listiny bylo nutné přijmout zákon, který měl vymezit potřebné nástroje a přesná pravidla jako např. lhůty, možnost

opravných prostředků, poplatky a další. Bez těchto konkrétních podrobností byla přímá vymahatelnost práva v praxi obtížná a stávala se předmětem teoretických sporů.

Tvůrci zákona o svobodném přístupu k informacím (dále info-zákon) se stali jeho první předkladatelé – poslanec Parlamentu ČR Oldřich Kužilek a tehdejší senátor Parlamentu ČR Michael Žantovský.¹⁹ Předlohou se pro ně evidentně stal americký Freedom of Information Act, který je součástí právního řádu Spojených států amerických již od šedesátých let. Struktura většiny zákonů tohoto typu vymezuje následující klíčové oblasti:

- povinné osoby, kterým zákon ukládá informace poskytovat,
- oblasti informací, které povinné osoby podávají automaticky,
- postupy, kterými může každý žádat o ostatní informace, včetně opravných prostředků,
- oblasti omezení svobodného přístupu k informacím,
- stanovení poplatků za poskytování informací,
- stanovení zpravodajské povinnosti povinných osob o dodržování tohoto zákona;

a v některých případech i

- stanovení sankcí povinným osobám za nedodržování zákona.²⁰

Práce na zákoně začaly v lednu 1997. Na začátku byly vytvořeny dva na sobě nezávislé týmy odborníků. První poslanecký pod vedením O. Kužílka a M. Žantovského a souběžně s ním začala pracovat skupina vládních expertů. Ke konci roku 1997 konstatovala vláda premiéra Josefa Tošovského předstih poslaneckého návrhu a přikázala svému aparátu, aby se podílel na jeho dokončení. V lednu 1998 byl podán návrh zákona v Poslanecké sněmovně i Senátu Parlamentu ČR. Po poměrně dlouhých legislativních průtazích byl zákon přijat a 11. května 1999 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 106/1999. Z důvodu přípravy realizace zákona do každodenní praxe byl datum účinnosti stanoven až na 1. ledna 2000.

Do dnešní doby prošel zákon šestnácti více či méně rozsáhlými změnami. Za nejvýznamnější lze považovat vládní novelu, změnu č. 61/2006 Sb., která zapracovává Směrnici Evropského parlamentu a rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (viz výše). Novela usnadňuje povinným subjektům poskytování informací tím, že klade důraz na upřednostnění elektronické

¹⁹ O. Kužilek i M. Žantovský byli členy politické strany Občanská demokratická aliance. Dalším spoluautorem info-zákona byl student právnické fakulty J. Šmíd, asistent poslance O. Kužílka.

²⁰ Kužilek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Linde Praha, a. s., 2002.

komunikace a poskytování informací v jazycích a formátech, ve kterých byly vytvořeny, nebo do kterých mohou být snadno konvertovány.

2.2.1 Subjekty svobody informací

Prvním důležitým okruhem, potřebným zákonem jasně definovat, bylo určení aktérů svobodného poskytování informací. Z logiky věci se dají rozdělit do dvou základních skupin. Na jedné straně osoby, které aktivně žádají o informaci a na straně druhé subjekty, které jsou povinny informaci poskytnout. Jak bylo uvedeno dříve, žadatelem může být každá osoba bez rozdílu. Roli zde nehraje věk, občanství ani právní postavení. Právo stát se žadatelem je univerzální. Vymezení povinných subjektů je složitější. Určitě by jimi měly být všechny orgány a instituce, které se, byť okrajově, podílejí na výkonu veřejné moci. Od vzniku zákona se definice povinných subjektů ustálila na tyto čtyři skupiny: státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech nebo povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Definici státních orgánů lze odvodit od druhého článku Ústavy ČR, který státní moc rozděluje na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ty se pak dělí na další organizační složky:

- 1) orgány zákonodárné:
 - Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR,
 - Senát Parlamentu ČR,
 - všechny parlamentní komise a výbory;
- 2) orgány soudní:
 - všechny typy soudů;
- 3) orgány výkonné:
 - prezident republiky,
 - vláda,
 - ministerstva,
 - ostatní ústřední orgány státní správy,²¹

²¹ Dle zákona č. 2/1969 Sb. 1. Český statistický úřad, 2. Český úřad zeměměřický a katastrální, 3. Český báňský úřad, 4. Úřad průmyslového vlastnictví, 5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 6. Správa státních hmotných rezerv, 7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 8. Národní bezpečnostní úřad, 9. Energetický regulační úřad, 10. Úřad vlády České republiky, 11. Český telekomunikační úřad, 12. Úřad pro ochranu osobních údajů, 13. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, 14. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

- ostatní orgány výkonné moci, které nemají charakter ústředních orgánů státní správy.²²

Další skupinou subjektů majících povinnost poskytovat informace jsou územní samosprávné celky a jejich orgány. Do této skupiny patří obce jako základní jednotky územní samosprávy a kraje jako vyšší územně samosprávné celky. Za organizační složky územních samosprávných celků, které mají informační povinnost, považujeme:

- přímo obec či kraj – reprezentovaná zastupitelstvem, radou, starostou nebo hejtmanem,
- obecní úřad nebo krajský úřad,
- obecní policie – která je dle § 1 zákona č. 553/1991 Sb. orgánem obce zřizovaným a zrušovaným v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou obce.

Třetí skupinu tvoří veřejné instituce. Za ty se pokládají takové subjekty, jejichž založení a režim řízení se odvozuje z veřejného práva, to znamená z právních norem, jimiž je popsán výkon veřejné správy. Veřejná správa zahrnuje i obhospodařování veřejných statků, mezi které patří peněžní prostředky, ale i movité a nemovité věci, práva a jiné majetkové hodnoty mající veřejný charakter.²³ Povinnými subjekty se tak staly např. Česká televize, Český rozhlas, Pozemkový fond ČR, Česká tisková kancelář, veřejné nemocnice, veřejné školy, ale i Všeobecná zdravotní pojišťovna a další.

Čtvrtá skupina povinných subjektů je specifická rozsahem informační povinnosti. Zatímco povinné subjekty v první až třetí skupině mají úplnou informační povinnost, to znamená, že musí poskytnout všechny údaje, se kterými pracují, subjekty ve čtvrté skupině mají povinnost poskytnout informace pouze v rozsahu jejich rozhodovací činnosti (částečná informační povinnost). To je pouze ta oblast jejich působnosti, která jim byla propůjčena k realizaci ze strany veřejné moci. Za subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech nebo povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy považujeme například orgány profesní samosprávy (Česká advokátní komora a další), soudní exekutory, notáře, ředitele škol a jiné.

Kromě povinnosti poskytnout informace na žádost uložili zákonodárci povinným subjektům i povinnost poskytnout předem určený okruh informací zveřejněním. Jde o jakýsi informační standard, který si může případný zájemce opatřit bez podání žádosti. Zveřejněné

²² Např.: Celní správa ČR, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, úřady práce, katastrální úřady, Policie ČR, Armáda ČR, Vězeňská služba ČR, Česká inspekce životního prostředí a další.

²³ Kolman, P. Právo na informace. Masarykova univerzita, Brno, 2010.

informace musí být k dispozici v sídle povinného subjektu, na veřejně dostupných místech nebo například na internetu. Jde o informace týkající se mimo jiné činnosti povinného subjektu, jeho organizační struktury, úhrad za poskytování informací, místa, lhůty a způsobu, kde lze podat opravný prostředek a další.

2.2.2 Omezení svobody informací

Důvodem omezení práva na informace může být pouze konkrétní zákonem chráněný zájem. Přičemž je nezbytné mít na paměti uplatnění principu publicity, který ukládá povinným subjektům poskytnout všechny informace, s výjimkou těch, jež jsou přesně definovány určitou právní normou. V praxi to znamená, že úřad musí najít zákon, podle kterého přístup k informaci omezí. Vše ostatní je volně přístupné. Podle předmětu zákonem chráněného zájmu lze omezení práva na informace rozdělit do tří okruhů.

Prvním je soukromé právo třetí osoby, které je v protikladu k právu žadatele o informaci a omezuje jej.²⁴ Typickým příkladem je například ochrana osobních a citlivých údajů, kde musí jejich zpracovatel dbát na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života a na zachování lidské důstojnosti subjektu údajů. Chráněným osobním údajem je jakákoliv informace týkající se subjektu údajů, na jejímž základě lze subjekt identifikovat a chráněným citlivým údajem pak informace vypovídající např. o národnostním, rasovém a etnickém původu, politických postojích, odsouzení za trestný čin nebo zdravotním stavu. Tyto informace není možné zpracovávat či zveřejnit bez souhlasu subjektu údajů.²⁵

²⁴ Jsou to zejména tyto omezení:

- Ochrana osobnosti vyplývající z čl. 10 Listiny – např. soukromí fyzické osoby a osobní údaje. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, § 5 a 10. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 11 – 16.
- Ochrana majetku vyplývající z čl. 11 Listiny – např. obchodní tajemství. Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, § 17.
- Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů osob, které nejsou povinným subjektem. Např. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, § 52.
- Ochrana duševního vlastnictví – právo autorské. Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském.
- Ochrana informace, která vznikla bez použití veřejných prostředků a byla poskytnuta osobou, aniž by ji to zákon ukládal a nedala souhlas s jejím dalším předáváním.

²⁵ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Další okruh tvoří informace chráněné veřejným zájmem, respektive zájmem státu.²⁶ Mají celospolečenský význam a jejich dosah přesahuje zájem pouhého jednotlivce či skupiny osob. Do tohoto okruhu patří např. ochrana utajovaných informací. Jejich vyžádání může způsobit újmu zájmu České republiky, kterým je zejména myšleno zachování ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění bezpečnosti a obrany, ochrana života nebo zdraví fyzických osob a další.²⁷ Konečně třetí okruh je tvořen kombinací předchozích dvou. Jsou to informace, které mohou chránit zčásti zájmy soukromých osob a zčásti i jiné veřejné zájmy.²⁸

2.2.3 Opravné prostředky, náklady a výroční zpráva

Ochrana žadatele o informaci vyžaduje také přesné stanovení pravidel pro případ, že úřad rozhodne informaci neposkytnout. V takovém případě je úřad povinen vydat písemné rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ve kterém uvede důvod, proč nebyla informace poskytnuta. Výjimku z tohoto pravidla tvoří situace, kdy žadatel neuvede dostatek informací k identifikaci

²⁶ Informace chráněné veřejným zájmem:

- Ochrana utajovaných informací. Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.
- Vnitřní pokyny a personální předpisy povinného subjektu.
- Nehotové informace vzniklé při přípravě rozhodnutí.
- Pravidelně zveřejňované informace na základě zvláštního zákona, v předem stanovených obdobích. Např. zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.
- Ochrana informací týkajících se stability finančního systému. Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, § 2.
- Informace získané v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu. Např. zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).
- Informace získané při plnění úkolů zpravodajských služeb. Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, § 5 a 8.
- Informace získané při přípravě, průběhu a projednávání výsledků kontrol v orgánech Nejvyššího kontrolního úřadu.
- Informace o činnosti Ministerstva financí při plnění opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.
- Informace o činnosti České národní banky v souvislosti s vedením centrální evidence účtů.

²⁷ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

²⁸ Hybridní důvody, chránící zájmy soukromých osob i jiné veřejné zájmy:

- Informace o probíhajícím trestním řízení.
- Informace o rozhodovací činnosti soudů.
- Údaje z evidence incidentů podle zákona o kybernetické bezpečnosti, ze kterých je možné identifikovat orgán nebo osobu, která incident ohlásila, nebo by to ohrozilo účinnost ochranného opatření. Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti.
- Informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob nebo schopnost předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost, stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) a zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže.
- Informace poskytnutá Organizací Severoatlantické smlouvy nebo Evropskou unií označená „NATO UNCLASSIFIED“ nebo „LIMITE“, kterou Česká republika respektuje z důvodu členství v těchto organizacích. Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, § 64a.

své osoby nebo se požadovaná informace nevztahuje k působnosti osloveného úřadu. V těchto případech úřad žádost odloží. Dále může žádost odmítnout, jestliže je nesrozumitelná nebo formulovaná příliš obecně.

Proti rozhodnutí, v souladu s tradicí českého správního řádu, se může žadatel odvolat. Tento úkon je poměrně jednoduchý, neboť se činí u povinného subjektu, který rozhodnutí vydal. Ten je pak povinen toto odvolání spolu se spisovým materiálem předat nadřízenému orgánu, jenž rozhodne do patnácti dnů ode dne předložení odvolání. Další možností v případě zamítavého stanoviska je soudní přezkum rozhodnutí o odvolání na základě žaloby. Soud přezkoumá, jestli jsou zákonné důvody pro odmítnutí žádosti, a když tomu tak není, zruší rozhodnutí povinného subjektu a nařídí informace poskytnout.

Dalším prostředkem ochrany žadatele je možnost podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Jde o situace, kdy žadatel není spokojen se způsobem vyřízení žádosti. Např. byla poskytnuta pouze část informace nebo žadatel nesouhlasí s výší úhrady. I v tomto případě se stížnost podává u subjektu, který žádost vyřizoval a žadatel tak může učinit písemně nebo ústně. O ústně podané žádosti sepíše povinný subjekt záznam.

Velkým otazníkem bylo při schvalování zákona zavedení poplatků za poskytování informací. Byly prezentovány tři rozdílné názory. Senátní návrh předpokládal bezplatné poskytování informací s možností požadovat úhradu maximálně do výše, která nepřekročí přímé náklady. Vláda navrhovala sjednocení úhrad v sazebníku pro všechny povinné subjekty, ale poslanecká sněmovna trvala na povinném zpoplatnění, až do výše dvojnásobku materiálových nákladů a úkonů souvisejících s poskytováním informací. Výsledkem byl kompromisní text, který přispěl k nejasnosti zákona a vyvolával v praxi časté obtíže. Později byly zaznamenány případy, kdy bylo ustanovení o zpoplatnění zneužito k odepření poskytnutí informace, stanovením nesmyslně vysoké úhrady.²⁹

Srozumitelnější pravidla pro stanovení výše úhrady nákladů stanovila až novela zákona z roku 2006. Ta opravňuje povinné subjekty žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Přičemž je nutné si uvědomit, že placení úhrad má regulativní charakter a nejde o žádnou výdělečnou činnost. Je nepřijatelné, aby povinný subjekt do poplatku zahrnul náklady na samotné fungování úřadu, protože to je již jednou hrazeno v daních.³⁰ Pro ochranu žadatele byla povinným subjektům stanovena povinnost oznámit

²⁹ Korběl, F. a kol.: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. Linde Praha, a. s., 2005.

³⁰ Kužílek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Linde Praha, a. s., 2002.

žadatelé před poskytnutím informace skutečnost, že budou požadovat za poskytnutí informace úhradu, spolu s informací o její výši.

Důležitým nástrojem realizace zásad publicity veřejné správy je i zpravodajská povinnost úřadu, poskytující občanům zpětnou vazbu o činnosti v oblasti poskytování informací. Zákonodárci uložili povinným subjektům zveřejnit každý rok do 1. března výroční správu za předcházející kalendářní rok, která musí mimo jiné obsahovat informace o počtu podaných žádostí, vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti, podaných odvolání proti rozhodnutí a dále např. i opis podstatných částí každého rozsudku soudu ve věci přezkoumání rozhodnutí povinného subjektu. Výroční zpráva se týká pouze písemně podaných žádostí. O ústně podaných žádostech není úřad povinen vést evidenci.

Marně bychom v zákoně hledali sankce za protizákonné jednání povinných subjektů. Ty byly sice v původním návrhu obsaženy, ale setkaly se s tvrdým odporem státní správy i části zákonodárců.³¹

2.3 Zákon o právu na informace o životním prostředí

Krátce před schválením zákona o svobodném přístupu k informacím byl přijat zákon o právu na informace o životním prostředí (dále zákon InfŽP). Prošel podobným legislativním procesem a jeho účinnost byla stanovena na 1. července 1998. Upravuje však pouze specifickou část práva na informace, týkající se výhradně životního prostředí. Základním právním předpisem obsahujícím komplexní úpravu svobody informací je info-zákon (viz výše). Ve vztahu k ostatním zákonům v oblasti poskytování informací je info-zákon obecnou právní normou, jakýmsi generálním zákonem. Zákon InfŽP jej doplňuje a upřesňuje postupy v určitých konkrétních situacích specifických pro oblast životního prostředí. Je však důležité si uvědomit, že je ve vztahu k info-zákonu v pozici zvláštního zákona a ten má za určitých podmínek přednost před zákonem obecným. Jde o případy, kdy zvláštní zákon jednoznačně a konkrétně upravuje poskytování informací rozdílným způsobem.³²

Je velmi pravděpodobné, že při existenci obou zákonů v oblasti poskytování informací dochází k praktickým problémům. Žadatelé se může zdát, že se oba zákony v některých oblastech překrývají a není si jist, jestli má podat žádost v režimu toho či onoho zákona. Z tohoto důvodu jsou za informace o životním prostředí považovány ty informace, jež vypovídají o:

- stavu a vývoji životního prostředí,

³¹ Kužílek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Linde Praha, a. s., 2002.

³² Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 2 odst. 3.

- činnostech, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí,
- správních řízeních ve věcech životního prostředí,
- ekonomických a finančních analýzách ve věcech životního prostředí, aj.³³

Účelem zákona InfŽP je primárně naplnění ustanovení Listiny základních práv a svobod. Článek 35 odst. 2 Listiny praví: „Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“³⁴ Nelze opomenout ani mezinárodní úmluvy v oblasti přístupu k environmentálním informacím, které se Česká republika zavázala dodržovat. Nejdůležitějšími jsou již zmíněné Aarhuská úmluva a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Zákon-InfŽP byl uveden do souladu s těmito normami přijetím novely č. 6/2005 Sb.³⁵ Šlo především o tyto oblasti:

- rozšířit přístup veřejnosti k environmentálním informacím,
- zdůraznit aktivní přístup povinných subjektů při zveřejňování environmentálních informací, zejména na základě využití informačních technologií,
- rozšířit okruh subjektů povinných zpřístupňovat environmentální informace.

Pro pochopení vývoje legislativy v oblasti svobodného přístupu k informacím postačí zabývat se pouze specifickými a odlišnými oblastmi práva na informace o životním prostředí. Je při tom nutné mít na paměti, že obecnou a všeobecně platnou právní normou v oblasti poskytování informací zůstává info-zákon.

2.3.1 Subjekty a aktivní zpřístupňování informací

Aktéry práva na informace o životním prostředí jsou podobně jako u info-zákona žadatel o informaci a subjekty, které jsou povinny informaci poskytnout. Výčet povinných subjektů je ale poněkud odlišný. Jsou to v první řadě správní úřady³⁶ a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků. Mezi organizační složky státu patří např. ministerstva, soudy, Kancelář prezidenta republiky a další.³⁷ Dále to jsou právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se k životnímu prostředí. Jsou to např. fyzické osoby, které vykonávají zákonem vymezený okruh správních činností (ukládání pokut, zjišťování

³³ Více zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, § 2 písm. a).

³⁴ Čl. 35 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

³⁵ Zákon-InfŽP prošel za svou existenci celkem pěti novelizacemi v letech 2000 – 2015.

³⁶ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 79 odst. 1.

³⁷ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, § 3.

totožnosti atd.) jako stráž přírody³⁸ nebo myslivecká stráž³⁹ a rybářská stráž.⁴⁰ Poslední skupinu tvoří právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené výše uvedenými subjekty (nebo fyzické osoby těmito subjekty pověřené) poskytující služby, které ovlivňují stav životního prostředí. Mohou to být akciové společnosti, státní podniky, příspěvkové organizace aj., pokud poskytují služby v oblasti životního prostředí. Fyzické osoby pověřené těmito subjekty jsou kupříkladu držitelé autorizace dle § 19 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a další.⁴¹

Významně rozsáhlejší je oproti info-zákonu institut aktivního zpřístupňování informací, jehož hlavním účelem je umožnit přístup k environmentálním informacím neomezenému množství zájemců, bez nutnosti podat žádost. Povinné subjekty aktivně zpřístupňují zejména koncepce, politiky, strategie, plány a programy týkající se životního prostředí, zprávy o stavu životního prostředí, dokumenty pořizované v průběhu posuzování vlivů na životní prostředí, hodnocení rizik týkající se životního prostředí aj. Ministerstvo životního prostředí dále zpřístupňuje seznam informací, které mají mít povinné subjekty k dispozici, mezinárodní smlouvy, právní předpisy EU, zákony v oblasti životního prostředí a zprávy o jejich provádění a plnění. Spravuje geoportál, což je informační systém veřejné správy umožňující zpřístupnění dat a sdílení prostorových dat, které odkazují na určitou polohu nebo zeměpisnou oblast na území České republiky nebo EU. V resortu životního prostředí je provozováno přibližně čtyřicet různých informačních systémů⁴² a několik tisíc databází. Ve většině případů jsou tyto zdroje přímo dostupné široké veřejnosti.⁴³

Podobně jako u info-zákona uložili zde zákonodárci jedenkrát za rok zpravodajskou povinnost. Tu má vláda České republiky, které je uloženo projednat a schválit zprávu o stavu životního prostředí. Obsahem zprávy jsou především informace o kvalitě životního prostředí a o zátěžích, které na životní prostředí působí. Jde o úkol, na němž se podílí více resortů a jejichž činnost je koordinována vládou. Schválenou zprávu předkládá vláda oběma komorám Parlamentu, které ji projednají. Případné negativní stanovisko nemá na zprávu žádné důsledky a zpráva musí být nejpozději do tří měsíců od schválení zveřejněna, respektive zpřístupněna způsobem umožňujícím dálkový přístup. Výhodou tohoto postupu je předpoklad, že ubude

³⁸ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, §81.

³⁹ Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, § 12.

⁴⁰ Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, § 14.

⁴¹ Korbel, F. a kol.: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. Linde Praha, a. s., 2005.

⁴² Například: Informační systémy EIA/SEA, ISKO – informační systém kvality ovzduší, IRZ – integrovaný registr znečišťování, ISOP – informační portál systému ochrany přírody aj.

⁴³ Tuháček, M., Jelínková, J. a kol.: Právo životního prostředí. Praktický průvodce. Grada Publishing, a. s., Praha, 2015.

individuálních žádostí o sdělení informací a přibude případů, kdy bude možné žadatele odkázat na tuto oficiální zprávu. V návaznosti na to zpracovává za stejných podmínek Ministerstvo životního prostředí zprávu o stavu životního prostředí jednotlivých krajů.

2.3.2 Omezení, opravné prostředky a úhrada za poskytování informací

Jisté odchylky od info-zákona vykazuje i politika omezení přístupu k informacím o životním prostředí. Jednak jde o oblast s odlišnou problematikou a rovněž je zřejmé, že info-zákon postihuje daleko větší rozsah společenských aktivit. Podobné podmínky jsou zavedeny v případě omezení přístupu z důvodu ochrany utajovaných informací, osobních nebo individuálních údajů, osobnosti, duševního vlastnictví a obchodního tajemství. V případě informací o životním prostředí však může být obchodní tajemství prolomeno, pokud se požadovaná informace týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí, hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí nebo byla požadovaná informace získána z prostředků veřejných rozpočtů. Stejně tak se za porušení práva na ochranu osobnosti nepovažuje poskytnutí informace o původci činnosti znečišťující nebo poškozující životní prostředí, která je obsažena v rozhodnutí o trestném činu, přestupku nebo správním deliktu.

Dalším specifikem zákona InfŽP je možnost odepřít zpřístupnění informace, pokud by to mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká. Jde o velmi široce definovanou podmínku, která může v praxi znamenat její zneužívání povinnými subjekty. Proto je nutné dbát na to, aby povinné subjekty konkrétně a podrobně odůvodňovaly, jakým způsobem může poskytnutí požadované informace nepříznivě ovlivnit životní prostředí. Zákon InfŽP umožňuje i odepření poskytnutí informace v případě, že je žádost formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně. Jde o situace, kdy žadatel evidentně sleduje jiné cíle než je získání informace, a kde může obstrukční nebo provokativní chování žadatele nebo skupiny žadatelů zapříčinit závažné problémy ve fungování povinného subjektu. I v takovém případě musí povinný subjekt v odůvodnění přesně popsat jednání, které se považuje za obstrukční nebo provokativní a také důvody, v čem je obstrukce spatřována.⁴⁴

V případě, že povinný subjekt odepře poskytnutí informace je vždy povinen o tom vydat formální rozhodnutí. Jde o správní úkon, takže se postupuje dle správního řádu. Žadatel může rozhodnutí napadnout řádnými opravnými prostředky (odvolání nebo rozklad) a poté případně i mimořádnými opravnými prostředky. Po vyčerpání všech možností lze rozhodnutí

⁴⁴ Korběl, F. a kol.: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. Linde Praha, a. s., 2005.

o odepření napadnout žalobou ve správním soudnictví. Je-li povinným subjektem pověřená osoba, která není oprávněna vydávat rozhodnutí, předá žádost se zdůvodněním, proč je třeba odepřít zpřístupnění informace povinnému subjektu, který ji založil, zřídil, řídí, pověřil nebo s ní uzavřel dohodu. Tento subjekt potom provede správní řízení o odepření.

Informace o životním prostředí jsou podobně jako informace v režimu info-zákona poskytovány bezplatně, přičemž je povinným subjektům podobně ponecháno oprávnění žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Předpokladem pro požadování úhrady je zpracování veřejně přístupného sazebníku, kde jsou uvedeny podmínky, za nichž se úhrady vybírají. Poslední důležitou shodou obou zákonů je absence sankcí za protizákonné jednání povinných subjektů.

2.4 Ostatní legislativa

Pro ucelený přehled o vývoji legislativy v oblasti svobodného přístupu k informacím je nutné ve zkratce zmínit i některé další oblasti veřejné správy, které jsou právem na informace dotčeny. Záměr naplnit článek 17 Listiny a princip publicity veřejné správy se odráží i v jednacích řádech nejvyšších zákonodárných orgánů České republiky.⁴⁵ Schůze Senátu a Poslanecké sněmovny musí být zpravidla veřejná, přičemž důvodem k neveřejnému zasedání mohou být pouze závažné skutečnosti, jako například projednávání otázek souvisejících s obranou a bezpečností státu nebo s jinými utajovanými informacemi. Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu, návrhu státního závěrečného účtu, návrhu daňových zákonů, návrhu zákonů o poplatcích v Poslanecké sněmovně a projednávání návrhů zákonů a zákonných opatření Senátu musí být veřejné vždy.

O schůzi Sněmovny a Senátu se pořizuje zápis, těsnopisecká zpráva a zvukový záznam. Obsahem zápisu jsou mimo jiné informace o tom, jaké návrhy byly podány, kteří řečníci vystoupili v rozpravě, přehled výsledků hlasování, úplné texty předložených návrhů, přijatých usnesení a jiných dokumentů, které byly projednány. Těsnopisecká zpráva podává přesný a úplný přehled o průběhu jednání, stejně jako zvukový záznam, který se ukládá nejméně po dobu šesti měsíců. Písemné podklady pro jednání Sněmovny a Senátu a těsnopisecké zprávy jsou veřejné, je možné do nich nahlížet a pořizovat si jejich opisy a výpisy z nich v Kanceláři sněmovny nebo v Kanceláři Senátu.

⁴⁵ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

Podobně je princip publicity veřejné správy zanesen i do norem upravujících fungování územních samosprávných celků.⁴⁶ Zasedání zastupitelstva obce i kraje je veřejné. O průběhu zasedání se pořizuje zápis a musí být uložen na obecním či krajském úřadě k nahlédnutí. Zpravidla obsahuje informace o počtu přítomných, programu jednání, průběhu a výsledku hlasování a přijatých usneseníh. Za účelem aktivního zveřejňování informací pak obce a kraje zřizují úřední desku. Ta musí být nepřetržitě veřejně přístupná a její obsah dostupný i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Povinnost zřídit úřední desku platí pro územní samosprávné celky, ale i pro všechny správní orgány České republiky.⁴⁷

Výčet české legislativy v oblasti svobodného poskytování informací tím určité nekončí. Poskytování údajů z katastru nemovitostí upravuje zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky. Nahlížení do spisů ve správním řízení řeší zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Pravidla pro nahlížení do územně plánovací dokumentace či dokumentace staveb stanovuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Práva na informace se více či méně dotýká i zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek a mnoho dalších, které zde nemohou být zmíněny všechny.

3 Judikatura ve věcech svobodného přístupu k informacím

Jakým způsobem je naplňováno právo na informace ve veřejné správě České republiky je možné ověřit pouze na konkrétních příkladech. Bohatým zdrojem nám bude rozhodovací praxe soudů, která za dobu existence České republiky a obzvláště zákona o svobodném přístupu k informacím, dosáhla značné vypovídající hodnoty. Uvidíme, jak judikatura ovlivňovala legislativní proces většinou ve prospěch žadatelů, ale mnohdy i v jejich neprospěch, pokud to bylo nutné k naplnění ústavních principů. Nejednou judikatura dovodila to, co v zákonech chybělo a vady, které se nepodařilo odstranit legislativní cestou, dokázala překlenout svým výkladem.

Judikatura ve věcech práva na informace byla v drtivé většině vytvořena Nejvyšším správním soudem, který má významný podíl na otevřenosti veřejné správy. Ten ve své rozhodovací praxi vyložil řadu sporných otázek ve prospěch uplatnění základního práva na informace, jak mu to ukládá Listina základních práv a svobod. Několik přelomových rozhodnutí ve věcech svobodného přístupu k informacím učinil také Ústavní soud. Nejdůležitější judikatura bude předmětem následujících pěti částí, které jsou dle obsahu

⁴⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

⁴⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 26.

rozděleny na základy práva na informace, povinné subjekty, omezení poskytování informací, proces poskytování informací a vztah info-zákona k jiným předpisům.⁴⁸

3.1 Základy práva na informace

První zásadní rozhodnutí ve věci svobodného poskytování informací bylo vyřčeno Ústavním soudem v roce 1996, ještě před existencí info-zákona. Dne 29. 1. téhož roku se stěžovatel V. M. domáhal toho, aby Ústavní soud uložil ministru zemědělství České republiky povinnost poskytnout požadované informace, protože svým postupem porušil stěžovatelovo právo na informace, zaručené čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní stížnosti předcházela žádost stěžovatele u ředitelky odboru ekonomiky a financování Ministerstva zemědělství ČR o poskytnutí informací o tom, kterým obcím, fyzickým nebo právnickým osobám byly v roce 1994 Ministerstvem zemědělství ČR poskytnuty dotace. Tyto informace měly být použity k vytvoření článku v časopise R. Ředitelka, však odmítla požadované informace poskytnout. Poté V. M. podal stížnost na postup ředitelky přímo u ministra zemědělství, který ji zamítl s odůvodněním, že jde o data ryze individuální a obchodní.

Ústavní soud v odůvodnění výroku konstatoval, že ústavní stížnost nelze směřovat proti ministru zemědělství, protože ten není státním orgánem a tudíž povinným subjektem podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Dále bylo vyřčeno, že stěžovatel nevyčerpal ani jeden procesní prostředek a stížnost je proto nepřipustná. Ústavní soud je tím stavěn do role obecního soudu I. stupně, a to je v rozporu s ústavním pořádkem. Návrh stěžovatele byl zamítnut. Přesto se jedná o první usnesení, které dovedlo přímou aplikovatelnost čl. 17 Listiny. V odůvodnění byly použity i následující právní věty, závazné pro všechny soudy nižších stupňů: „Právo na informace je nepochybně subjektivním právem každého občana. Odmítnout poskytnutí informace je možné pouze v případech zákonem výslovně stanovených. Takové rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu.“⁴⁹

O prosazení principu publicity veřejné správy se zasadil Nejvyšší správní soud rozsudkem ve věci poskytnutí informací vztahujících se ke stavbě rychlostní komunikace R43.⁵⁰ Dne 16. 5. 2007 adresovalo Magistrátu města Brna občanské sdružení Občané brněnské aglomerace proti dálničním průtahům svým městem, celkem sedm žádostí o informace ve zmíněné věci. Magistrát žádosti odložil podle § 14 odst. 5 písm. c) info-zákona

⁴⁸ Důležitým zdrojem pro zpracování struktury a obsahu této kapitoly byla publikace F. Korbela Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Wolters Kluwer ČR, a. s., Praha, 2013. Ke studiu jednotlivých nálezů, rozsudků a usnesení soudů byl použit internetový zdroj www.aspi.cz.

⁴⁹ Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96.

⁵⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59.

s odůvodněním, že se požadované informace nevztahují k působnosti magistrátu. Občanské sdružení se obrátilo na Krajský úřad Jihomoravského kraje se stížností na postup magistrátu, avšak ani ten ve svých rozhodnutích stížnostem nevyhověl. Následné žaloby proti zmíněným rozhodnutím byly zamítnuty rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2008. Krajský soud dospěl k závěru, že povinným subjektem není pouze subjekt, který má informaci k dispozici, ale ten subjekt, jehož působnosti se požadované informace dotýkají. Žalobce napadl rozsudek kasační stížností, kde rozporoval výklad pojmu informace vztahující se k působnosti povinného subjektu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že kasační stížnost je důvodná a napadený rozsudek krajského soudu zrušil. V odůvodnění se nejprve vyjádřil k základním východiskům. Jeden z nástrojů, který limituje nositele veřejné moci, je jejich kontrola ze strany občanů, z čehož plyne otevřenost a transparentnost veřejné správy. Prostředkem k otevřenosti je mimo jiné právo na informace zakotvené v čl. 17 Listiny a v info-zákoně. Zákonodárci při přijetí info-zákona vycházeli z principu otevřenosti veřejné správy a rozsah informací, které mají povinné subjekty poskytovat, určili velice široce. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je třeba odmítnout tvrzení, že informace nejsou v působnosti magistrátu, protože problematika spadá do působnosti krajského úřadu. Navíc nebyla zpochybněna skutečnost, že magistrát informacemi disponoval. K působnosti povinného subjektu patří všechny informace, které má k dispozici a žadatel má právo na všechny informace, s kterými povinný subjekt pracuje.

3.2 Povinné subjekty

Významnou roli sehrála rozhodovací praxe soudů při dotváření pojmů týkajících se stanovení povinných subjektů ve smyslu info-zákona. V roce 2001 byl novelizován info-zákon mimo jiné za účelem podřadit mezi subjekty povinné poskytovat informace i Českou televizi a Český rozhlas. Zákonodárce však doplnil § 2 odst. 1 vymezující povinné subjekty o obecně vymezenou množinu veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky a neuvedl výše zmíněné subjekty konkrétně.

Dne 22. 10. 2002 podal Ing. J. K. ústavní stížnost, kde se domáhal zrušení usnesení Městského soudu v Praze, jímž bylo zastaveno řízení o přezkoumání rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky o odepření informace dle info-zákona. Stěžovatel se cítil být omezen v právu na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1, a právu na informace dle čl. 17 Listiny. Městský soud odůvodnil své rozhodnutí o zastavení řízení odkazem na § 2 odst. 1 info-zákona, s tím, že Všeobecná zdravotní pojišťovna není veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky.

Ústavní soud svým nálezením⁵¹ dospěl k závěru, že zákonodárce sice deklaroval účelem novely zákona rozšířit rozsah povinných subjektů pouze o Českou televizi a Český rozhlas, ale předmětné ustanovení doplnil obecně vymezenou množinou veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky. A do této množiny patří všechny subjekty, které naplňují definiční znaky zmíněného pojmu. Z výše uvedeného vyplývá, že Městský soud svým rozhodnutím porušil ustanovení § 2 odst. 1 info-zákona a Ústavní soud jeho usnesení zrušil.

Podobné znaky měla i ústavní stížnost obchodní společnosti A., a. s. Stěžovatelka se domáhala zrušení usnesení Městského soudu v Praze, jímž bylo zastaveno řízení o přezkoumání rozhodnutí Fondu národního majetku České republiky o odepření informace dle info-zákona, ve věci týkající se smlouvy o koupi a prodeji akcií obchodní společnosti U., a. s. Stěžovatelka byla přesvědčena, že Fond je institucí hospodařící s veřejnými prostředky, protože jeho hlavní působností je převádění majetku státu na jiné osoby a správa majetkových podílů státu. Naproti tomu dle městského soudu Fond není subjektem, který má povinnost poskytovat informace dle info-zákona, protože nepatří mezi státní fondy a nehopodaří s majetkem státu, ale se svým vlastním majetkem, jenž není součástí státního rozpočtu.

Ústavní soud konstatoval, že za veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky je nutné považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace, jejichž společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, vytváření jejich orgánů státem a státní dohled nad jejich činností. Všechny uvedené znaky naplňuje i Fond národního majetku České republiky. Ústavní soud dospěl k závěru⁵², že městský soud porušil ustanovení § 2 odst. 1 info-zákona a jeho usnesení zrušil.

Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud⁵³ i ve věci ústavní stížnosti Pozemkového fondu ČR, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2002, jímž byl fond označen za veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Ústavní soud se stejně jako v případě Fondu národního majetku usnesl, že Pozemkový fond ČR je povinným subjektem dle info-zákona, protože naplňuje všechny společné znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Definice pojmu veřejné prostředky je obsažena v zákoně č. 320/2011 Sb., o finanční kontrole, a zahrnuje veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě zřízené k plnění úkolů veřejné správy. Prostředky pozemkového fondu jsou pod kontrolou státu a státní kontrole podléhá i uzavírání úplatných smluv dle zákona o zadávání veřejných zakázek, kde je fond považován za

⁵¹ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02.

⁵² Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

⁵³ Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 29/03.

zadavatele a tím postaven na úroveň státních orgánů, samosprávných orgánů a jiných právnických osob, hospodařících s prostředky státního rozpočtu.

Patrně nejvýznamněji v historii info-zákona zasáhl do výkladu okruhu povinných subjektů náleze Ústavního soudu⁵⁴ ve věci ústavní stížnosti J. H. proti rozsudku Městského soudu v Praze a proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, vydaným ve věci žádosti o poskytnutí informace podle info-zákona od státního podniku Letiště Praha. J. H. dne 4. 9. 2003 podal u státního podniku Letiště Praha žádost o kopii Smlouvy o financování výstavby terminálu S 2 uzavřené mezi daným státním podnikem a Evropskou investiční bankou. Státní podnik informaci neposkytl s odůvodněním, že není povinným subjektem ve smyslu zákona a stejně reagoval i na odvolání. Správní žalobu stěžovatele zamítl i Městský soud v Praze, neboť státní podnik není veřejnou institucí, protože byl zřízen za účelem podnikání, tj. k činnosti v soukromoprávní oblasti. Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel dne 26. 7. 2004 kasační stížností. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že státní podnik není veřejnou institucí. Jestliže je činnost příslušného státního podniku výdělečného charakteru, není důvod jej považovat za subjekt veřejného práva, jež by byl veřejnou institucí, a není ani důvod jej považovat za povinný subjekt dle § 2 odst. 1 info-zákona.

Ústavní soud svým nálezem konstatoval, že posouzení, zda je zkoumaná instituce veřejná nebo soukromá, musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro veřejnou či soukromou instituci typické. Mezi hlediska pro určení, jestli se jedná o veřejnou nebo soukromou instituci, patří:

- způsob vzniku a zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- osoba zřizovatele (zda je zřizovatelem stát či nikoli),
- subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (zda dochází k vytváření orgánů státem, jestliže ano, jde o charakteristický rys veřejné instituce),
- státní dohled (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci),
- veřejný nebo soukromý účel (veřejný účel je typický pro veřejnou instituci).

Podle přesvědčení Ústavního soudu byl státní podnik Letiště Praha zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát vykonává dohled nad jeho činností a státní podnik plní veřejný účel. Způsob jeho založení kombinuje na jedné straně soukromoprávní postup dle obchodního zákoníku (zakladatelská listina, forma a okamžik vzniku) a na druhé straně schvalovací proces v rámci působnosti orgánu výkonné moci. Lze uzavřít, že v případě státního podniku Letiště Praha výrazně převyšují znaky veřejné povahy, že se jedná o

⁵⁴ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

veřejnou instituci a tudíž jde o povinný subjekt dle ustanovení § 2 odst. 1 info-zákona. Proto Ústavní soud rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu dne 24. 1. 2007 zrušil.

Na tento nálezný navázala judikatura správních soudů, která se řídí vytyčenými kritérii pro posouzení veřejné či soukromé instituce a rozšířila jejich použití i na obchodní společnosti ovládané orgány veřejné moci.⁵⁵ Novelou info-zákona č. 61/2006 Sb., bylo upraveno ustanovení § 2 odst. 1, týkající se definice povinných subjektů, které znělo „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.“ Dovětek „hospodařící s veřejnými prostředky“ byl zrušen, ale na závěrech Ústavního soudu, ani na jejich důsledcích pro výklad pojmu veřejná instituce, to nic nemění.⁵⁶

3.3 Omezení poskytování informací

Důvodem pro odepření poskytnutí informace podle info-zákona může být utajení informací dle zákona o ochraně utajovaných informací.⁵⁷ Dne 30. 10. 2001 požádal Petr H. podle info-zákona Ministerstvo financí mimo jiné o zpřístupnění textu mezivládní Smlouvy o umoření ruského dluhu, uzavřené mezi vládami ČR a Ruska. Ministerstvo financí žádosti nevyhovělo s odůvodněním, že uvedená dohoda byla podepsána jako Dodatek č. 2 k Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice, jenž byla v průběhu zpracování označena stupněm utajení „vyhrazené.“ Následné potvrzení tohoto rozhodnutí Ministrem financí napadl Petr H. žalobou u Městského soudu v Praze. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, protože zmíněný Dodatek č. 2 obsahuje ustanovení, kde se obě strany zavazují neprozradit jeho obsah bez písemného souhlasu druhé strany a ta na žádost žalovaného o souhlas se zveřejněním textu reagovala negativně.

Věc byla přes Městský a Vrchní soud v Praze postoupena Nejvyššímu správnímu soudu. Ten sice potvrdil, že utajení informací podle zákona může být důvodem pro odepření poskytnutí informace, ale ne v situaci, kdy utajení podléhala pouze příprava dokumentu a ne dokument samotný. Jestliže Dodatek č. 2 nepodléhal utajení, nemohl žalovaný odepřít

⁵⁵ Srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67 (Fotbalový klub Hradec Králové, a. s.), ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93 (ČEZ, a. s.), nebo ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011-121 (Dopravní podnik hl. města Prahy, a. s.).

⁵⁶ Korbel, F. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Wolters Kluwer ČR, a. s., Praha, 2013.

⁵⁷ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, dříve zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností.

poskytnutí informace podle zákona o ochraně utajovaných skutečností. Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.⁵⁸

Způsobu a rozsahu ochrany osobních údajů se dotkl rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci žalobce T. P. proti Českému statistickému úřadu.⁵⁹ Žalobce požadoval zaslání textu správní žaloby, jíž se Český statistický úřad domáhal u Městského soudu v Praze zrušení rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů při sčítání lidu, domů a bytů. Žalovaný mu zaslal kopii příslušné žaloby s tím, že vyjmul článek VII obsahující osobní údaje dotčené osoby. Proti tomu žalobce namítl, že odstranění celého článku v rozsahu přibližně jedné stránky je z důvodu ochrany osobních údajů nepřiměřené. Nejvyšší správní soud rozhodl, že nelze odmítnout poskytnutí celé části textu obsahující osobní údaje, protože je stačí chránit jejich znečitelněním v autentickém textu.

Velkou pozornost vyvolal rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci informace o platu z veřejných rozpočtů, konkrétně odměny vedoucího úředníka. Ing. L. M. požádal Magistrát města Zlína o podrobnou informaci, jaké mimořádné odměny dostal v letech 2000 až 2008 vedoucí oddělení informačních systémů a za co mu byla každá odměna udělena. Informace za co a ve kterých měsících byly odměny uděleny, byla žadateli poskytnuta, ale informaci o výši odměn povinný subjekt žadateli nesdělil. Uvedené zdůvodnil tím, že finanční částka, kterou zaměstnanec obdrží, je součástí jeho soukromého majetku a její výše je osobním údajem ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který může zaměstnavatel zveřejnit jen se souhlasem zaměstnance. Dále uvedl, že informaci není možné sdělit ani s odkazem na § 8b⁶⁰ info-zákona, protože příjemcem veřejných prostředků jsou především osoby, které od povinného subjektu dostaly grant, dotaci nebo podporu. Zahrnout do pojmu příjemce veřejných prostředků i zaměstnance povinného subjektu není možné.

Proti rozhodnutí podal Ing. L. M. odvolání, které bylo Krajským úřadem Zlínského kraje zamítnuto. Krajský úřad se ztotožnil s názorem Magistrátu, že informace o výši odměny za práci je údajem chráněným zákonem. Následovala žaloba ing. L. M. u krajského soudu, která byla rovněž zamítnuta. V odůvodnění krajský soud uvedl, že právo na informace má veřejnoprávní charakter, zatímco právo na ochranu soukromí má charakter soukromoprávní. Při střetu těchto práv má soukromé právo vyšší ochranu. Právo na informace nemůže mít přednost před právem na ochranu soukromí. Dle krajského soudu nemůže být informace

⁵⁸ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2002, čj. A 2/2003-73.

⁵⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, čj. 7 A 3/2002-46.

⁶⁰ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 8b odst. 1: „Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.“ § 8b odst. 3: „Základní osobní údaje... se poskytnou pouze v tomto rozsahu: ... výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.“

poskytnuta ani dle § 8b info-zákona, protože naráží na ochranu poskytovanou zákonem o ochraně osobních údajů.

V kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu napadl ing. L. M. nesprávné posouzení vzájemného vztahu info-zákona a zákona o ochraně osobních údajů. Mimo jiné vyjádřil nesouhlas s názorem, že do pojmu příjemce veřejných prostředků nepatří zaměstnanci veřejné správy. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že příjemcem veřejných prostředků je každý, komu byly poskytnuty a podle § 8b poskytne povinný subjekt o takových osobách základní údaje. Jedná se o výjimku z obecného pravidla, které jinak osobní údaje chrání. Platy zaměstnanců veřejné správy jsou vypláceny z veřejných prostředků a stávají se tak údaji, které povinný subjekt musí žadateli poskytnout. Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil k dalšímu řízení.⁶¹

Na uvedený rozsudek reagovala řada redakcí hromadných sdělovacích prostředků žádostmi na povinné subjekty o poskytnutí informací o výši platu a odměn jejich vedoucích zaměstnanců. Většina povinných subjektů informace neposkytla s odkazem na nedostatečnou závaznost uvedeného rozsudku pro jiné případy. Úřad pro ochranu osobních údajů dokonce hrozil sankcemi v případě, že budou informace poskytnuty. Rozpory odstranilo až Ministerstvo vnitra, které připravilo metodické doporučení k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů. Následná rozhodovací praxe soudů však dochází ke stejným závěrům jako Nejvyšší správní soud v původním rozsudku.⁶²

3.4 Proces poskytování informací

Postupem povinného subjektu v případě, že požadovaná informace nespadá pod režim info-zákona, se zabýval Nejvyšší správní soud v následující záležitosti. Občanské sdružení Ekologický právní servis se obrátilo na Okresní státní zastupitelství v Přerově s žádostí o informace týkající se trestního stíhání konkrétních osob a o poskytnutí kopie rozhodnutí, kterým bylo trestní stíhání ukončeno. Povinný subjekt žádosti zčásti nevyhověl a vyřídil ji pouhým neformálním přípisem i přesto, že je povinen o odmítnutí žádosti vydat rozhodnutí dle § 15 odst. 1 info-zákona. Toto jednání bylo vysvětlováno tím, že se na žádost vůbec nevztahuje info-zákon, ale poskytování informací tohoto druhu komplexně upravuje trestní řád. Nejvyšší správní soud konstatoval, že přesvědčení povinného subjektu o tom, že požadovaná informace nespadá pod režim info-zákona, jej nezbavuje povinnosti vydat o

⁶¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010-79.

⁶² Korbel, F. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Wolters Kluwer ČR, a. s., Praha, 2013.

odmítnutí žádosti rozhodnutí. Závěr o tom, že se jedná o informaci, která spadá pod režim zvláštního zákona, je pak možné přezkoumat v odvolacím nebo soudním řízení.⁶³

Žalobu zamítl nejvyšší správní soud ve věci Bohuslava V. proti Ministerstvu zdravotnictví o poskytnutí informace.⁶⁴ O žádosti Bohuslava V. ministerstvo nerozhodlo, pouze mu zaslalo přípis, který Bohuslav V. považoval za odmítnutí poskytnutí informace. Poté se obrátil se žalobou na soud, kde se domáhal přezkoumání rozhodnutí ministerstva dle info-zákona. Nejvyšší správní soud žalobu zamítl s odkazem na ustanovení info-zákona, který připouští podat proti rozhodnutí o odepření poskytnout informaci řádný opravný prostředek. Jestliže jej žalobce nevyužil a nevyčerpal tak všechny opravné prostředky, je žaloba nepřipustná a soud ji zamítl. Jde o rozhodnutí z roku 2003 před novelou č. 61/2006 Sb., která změnila procesní úpravu řízení podle info-zákona, ale na závěrech rozsudku týkajících se povinnosti vyčerpat řádné opravné prostředky, to nic nemění.⁶⁵

Jestliže soud při přezkumu na základě žaloby zjistí, že nebyly důvody pro odmítnutí žádosti, zruší rozhodnutí o odvolání a nařídí povinnému subjektu požadované informace poskytnout. V roce 2003 žádal O. Z., u Obvodního ředitelství Policie ČR o obsah celého spisu týkajícího se stížnosti na protiprávní chování policisty služby kriminální policie ppor. Ing. M. K. Informace mu byly poskytnuty s výjimkou listů č. 17 (služební hodnocení ppor. Ing. M. K.) a č. 25 (kopie z knihy návštěv bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5). Nejvyšší správní soud souhlasil s výrokem městského soudu, že neexistují žádné důvody pro odmítnutí žádosti ve vztahu k listu č. 25, ale naopak informaci uvedenou na listu č. 17 poskytnout nelze. Městský soud postupoval správně, když rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil částečně, v rozsahu listu č. 25. Městský soud však jednal v rozporu se zákonem, když nařídil poskytnutí informace jinému subjektu (odvolacímu orgánu) a nedodržel tak ustanovení info-zákona, které mu ukládá nařídít poskytnutí požadované informace povinnému subjektu.⁶⁶

3.5 Vztah info-zákona k jiným předpisům

V praxi přirozeně vznikají případy, kdy je nutné důsledně rozlišovat, zda se má při poskytování informací postupovat podle info-zákona nebo dle zvláštního zákona, který poskytování informací upravuje specifickým způsobem. Modelová situace nastala ve věci žádosti o poskytnutí úplného textu zprávy vypracované v souvislosti se zadáváním veřejné

⁶³ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 2 As 44/2008-72.

⁶⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2003, č. j. A 1/2003-10.

⁶⁵ Korbel, F. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Wolters Kluwer ČR, a. s., Praha, 2013.

⁶⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 1 As 95/2010-240.

zakázky Nuselský most – bezpečnostní nástavba, Praha 2 a 4, kterou podalo občanské sdružení Oživení u Technické správy komunikací hl. města Prahy. Obě rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informace odůvodněné mimo jiné i povinností zachovávat mlčenlivost dle zákona o veřejných zakázkách Městský soud v Praze zrušil a nařídil informace poskytnout.

Následnou kasační stížnost Technické správy komunikací hl. města Prahy Nejvyšší správní soud zamítl.⁶⁷ Poskytnutí informací dle § 19 info-zákona není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost.⁶⁸ V odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle info-zákona a případy, kdy se postupuje podle info-zákona a zvláštní zákon jej pouze doplňuje. V prvním okruhu případů jde o tzv. komplexní právní úpravy, které vyčerpávajícím způsobem upravují poskytování informací v dané oblasti, a info-zákon není nutné aplikovat. Jedná se o zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky a § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který upravuje nahlížení do spisu ve správním řízení. Z druhého okruhu případů, uvádí Nejvyšší správní soud, nahlížení do územně plánovací dokumentace či dokumentace staveb dle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Poskytování informací se v tomto případě řídí info-zákonem, ale § 133⁶⁹ stavebního zákona omezuje okruh osob, kterým lze informace poskytnout. Je tak možné, aby zvláštní zákon stanovil důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace v režimu info-zákona. To znamená, že výčet omezení poskytnutí informací uvedený v info-zákoně není konečný, ale může být rozšířen jiným zvláštním zákonem.⁷⁰

Vztahem info-zákona k zákonům o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze se zabývá následující případ. Nejvyšší správní soud řešil kasační stížnost Ing. D. G., kterou se domáhala zrušení rozsudku Krajského soudu v Praze, jimž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Rady města Černošice (jako orgánu II. stupně) o neposkytnutí kopií zápisů ze schůze Rady. Krajský soud v odůvodnění uvedl, že podle § 101 odst. 1 a 3 zákona o obcích je jednání rady neveřejné a zápisy z něj slouží pouze k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Soud má za to, že zákon o obcích v tomto případě omezuje právo na informace.

⁶⁷ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86.

⁶⁸ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 19: „Umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony.“

⁶⁹ Dnes § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁷⁰ Korbel, F. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Wolters Kluwer ČR, a. s., Praha, 2013.

Nejvyšší správní soud k takovému závěru neshledal žádné právní důvody a rozsudek krajského soudu zrušil.⁷¹ Je nutné rozlišit právo na přímý přístup k určitým informacím (originálním dokumentům) včetně údajů, které jsou jinak chráněny (v případě zápisu ze schůze rady města přísluší pouze zastupitelům města), od obecného práva na informace, jež přísluší všem, po znepřístupnění informací chráněných zákonem. Podle zákona o obcích mají neomezený přístup k informacím (včetně osobních údajů, obchodních tajemství aj.) pouze členové zastupitelstva, zletilí občané obce a občané vlastníci na území obce nemovitost. Dle info-zákona může žádat obec o informace kdokoli, ale obdrží pouze ty informace, jež nejsou chráněny. Stejně tak lze tyto závěry aplikovat i na zákony o krajích a o hlavním městě Praze.⁷²

Na závěr ještě krátce ke vztahu info-zákona k zákonu InfŽP. Městský soud v Praze dne 27. 4. 2007⁷³ zrušil rozhodnutí Ministerstva zemědělství ve věci neposkytnutí informací na základě žádosti podle zákona InfŽP. Důvodem neposkytnutí informací byl závěr, že se nejedná o informace ve smyslu zákona InfŽP. Městský soud rozhodl, že není povinností žadatele právně kvalifikovat, podle jaké normy se informací domáhá. Je úkolem povinného subjektu posoudit, dle jakého předpisu má postupovat. Jestliže nejsou žádané informace informacemi o životním prostředí, je jeho povinností postupovat dle ustanovení info-zákona.

⁷¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, č. j. 6 As 40/2004-62.

⁷² Korbel, F. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Wolters Kluwer ČR, a. s., Praha, 2013.

⁷³ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39.

4 Současné trendy v oblasti svobodného poskytování informací

Předchozí kapitoly vypovídají, že proces přechodu veřejné správy z principu diskrétnosti na princip publicity, započatý v roce 1991 zakotvením práva na svobodné poskytování informací v Ústavě, se daří uskutečňovat. Ústavní právo bylo v průběhu více než čtvrtstoletí podpořeno řadou dalších legislativních norem, které přispěly k otevřenosti veřejné správy a větší vstřícnosti úřadů vůči občanovi. A nejen to, občan již není odkázán pouze na vstřícnost úřadů, ale úřady mají povinnost poskytovat informace, která je přímo vymahatelná zákonem. Ve velké většině případů bylo základní právo na informace přímo podpořeno i rozsudky soudů a to především Nejvyššího správního soudu, který má velkou zásluhu na otevřenosti veřejné správy, ale i rozsudky městských soudů a v nejednom případě i Ústavního soudu, jak jsme sledovali v předchozí kapitole. Následující část bude věnována nynějšímu stavu a následně současným trendům v oblasti svobodného poskytování informací.

4.1 Výroční zprávy povinných subjektů

Vzhledem k tomu, že žádná instituce v České republice neprovádí statistický sběr dat týkajících se poskytování informací dle info-zákona, jsou jediným možným zdrojem údajů výroční zprávy povinných subjektů. Předmětem níže uvedeného průzkumu byly výroční zprávy ministerstev, ústředních orgánů státní správy, krajů a statutárních měst České republiky za rok 2016 dle ustanovení § 18 info-zákona. Cílem bylo zjistit, co uvedené výroční zprávy vypovídají o otevřenosti veřejné správy u uvedeného vzorku subjektů, a to za pomoci statistického porovnání počtu podaných žádostí, rozhodnutí o odmítnutí, podaných odvolání (rozkladů), podaných stížností a soudních řízení. Ze vzájemného poměru mezi jednotlivými kritérii, pak lze vyvodit procentuální míru odmítnutí poskytnout informace, nespokojenost žadatelů s rozhodnutím o odmítnutí či s vyřízením žádosti a rovněž podíl případů, jejichž řešení bylo postoupeno soudnímu přezkumu. Je nutné zmínit, že jednotlivá kritéria nebylo možné rozšířit, neboť jsou omezeny rozsahem § 18 info-zákona a rovněž ustanovením info-zákona o povinnosti zveřejnit výroční zprávu pouze za uplynulý rok. Není tak možné provést ani porovnání v čase, protože některé subjekty zveřejňují skutečně jen zprávy za poslední rok.

Tabulka č. 1 obsahuje souhrn údajů z výročních zpráv, které je možné získat z webových stránek jednotlivých povinných subjektů. Do porovnání nebyly zařazeny údaje Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, protože ten začíná fakticky fungovat až v letošním roce. Dále nebylo možné získat údaje za rok 2016 od Rady

pro rozhlasové a televizní vysílání a ani tento subjekt nebyl zařazen do srovnání.⁷⁴ Obsahem tabulky jsou informace stanovené § 18 info-zákona, které povinné subjekty musí zveřejnit každý rok do 1. března.

Tabulka č. 1 Výroční zprávy povinných subjektů za rok 2016

| Povinný subjekt | Počet podaných žádostí | Počet rozhodnutí o odmítnutí | Počet podaných odvolání (rozkladů) | Počet stížností | Počet soudních řízení |
|--------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------------|
| Ministerstvo financí | 371 | 87 | 12 | 13 | 2 |
| Ministerstvo zahr. věcí | 117 | 21 | 11 | 2 | 5 |
| Min. škol., mlád. a těl. | 470 | 36 | 5 | 18 | 1 |
| Ministerstvo kultury | 136 | 7 | 0 | 9 | 0 |
| Ministerstvo práce a soc. věcí | 230 | 43 | 8 | 9 | 3 |
| Ministerstvo zdravotnictví | 218 | 35 | 4 | 10 | 0 |
| Ministerstvo spravedlnosti | 730 | 11 | 4 | 45 | 2 |
| Ministerstvo vnitra | 408 | 45 | 10 | 17 | 12 |
| Ministerstvo prům. a obch. | 212 | 92 | 14 | 6 | 4 |
| Ministerstvo zemědělství | 157 | 10 | 2 | 7 | 0 |
| Ministerstvo obrany | 128 | 19 | 2 | 8 | 0 |
| Ministerstvo dopravy | 381 | 114 | 11 | 9 | 4 |
| Ministerstvo pro míst. rozvoj | 203 | 6 | 5 | 11 | 0 |
| Ministerstvo živ. prostředí | 115 | 35 | 9 | 14 | 0 |
| Český statistický úřad | 18 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| Český úřad zem. a katastrální | 33 | 9 | 1 | 1 | 1 |
| Český báňský úřad | 86 | 3 | 1 | 0 | 0 |
| Úřad prům. vlastnictví | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Úřad pro ochr. hosp. soutěže | 124 | 52 | 6 | 3 | 4 |
| Správa stát. hmotných rezerv | 14 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Státní úřad pro jad. bezp. | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Národní bezpečnostní úřad | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Energetický regulační úřad | 120 | 24 | 8 | 3 | 0 |
| Úřad vlády ČR | 303 | 31 | 8 | 7 | 1 |
| Český telekomunikační úřad | 55 | 15 | 6 | 2 | 1 |
| Úřad pro ochranu os. údajů | 53 | 11 | 1 | 0 | 0 |
| Moravskoslezský kraj | 159 | 28 | 8 | 2 | 0 |
| Olomoucký kraj | 150 | 25 | 1 | 3 | 0 |
| Zlínský kraj | 148 | 26 | 13 | 9 | 1 |
| Jihomoravský kraj | 310 | 139 | 27 | 28 | 0 |
| Kraj Vysočina | 90 | 19 | 11 | 7 | 2 |
| Královéhradecký kraj | 200 | 8 | 2 | 5 | 0 |
| Pardubický kraj | 101 | 7 | 5 | 5 | 0 |

⁷⁴ V rámci průzkumu (ke dni 4. března 2017) celkem u osmi povinných subjektů buď nebylo možné dohledat výroční zprávu za rok 2016 vůbec, nebo zpráva obsahovala chyby, které by zkreslily sběr dat. Všem osmi subjektům byla zaslána žádost o poskytnutí informace dle info-zákona, a to konkrétně žádost o zveřejnění výroční zprávy či její doplnění nebo opravu. V sedmi případech byla požadovaná informace poskytnuta. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání vydala rozhodnutí o odmítnutí žádosti (viz. příloha č. 1).

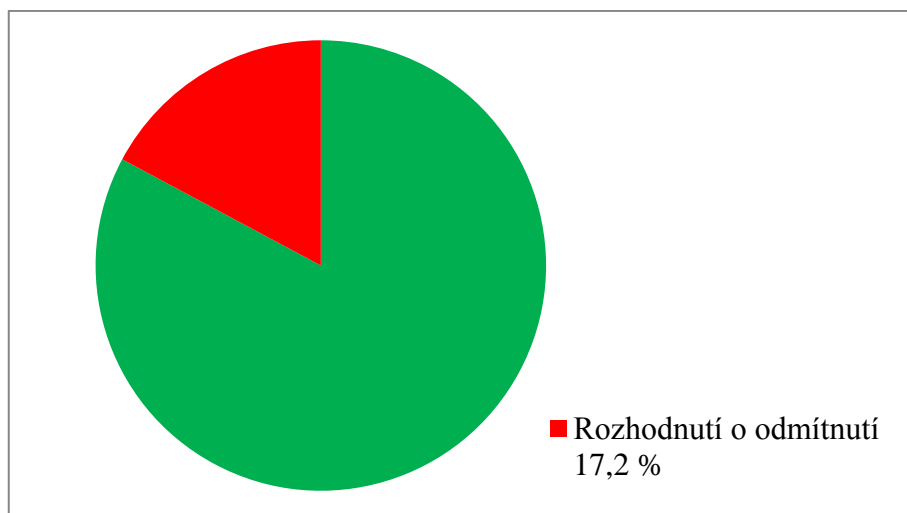
| Povinný subjekt | Počet podaných žádostí | Počet rozhodnutí o odmítnutí | Počet podaných odvolání (rozkladů) | Počet stížností | Počet soudních řízení |
|--------------------|------------------------|------------------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------------|
| Středočeský kraj | 234 | 20 | 5 | 19 | 0 |
| Hlavní město Praha | 467 | 62 | 29 | 63 | 7 |
| Jihočeský kraj | 121 | 8 | 0 | 3 | 0 |
| Karlovarský kraj | 69 | 1 | 0 | 2 | 0 |
| Plzeňský kraj | 103 | 33 | 7 | 5 | 0 |
| Ústecký kraj | 116 | 18 | 7 | 6 | 0 |
| Liberecký kraj | 87 | 5 | 0 | 1 | 0 |
| Kladno | 95 | 15 | 12 | 32 | 0 |
| České Budějovice | 172 | 76 | 12 | 10 | 1 |
| Plzeň | 114 | 18 | 10 | 3 | 0 |
| Karlovy Vary | 117 | 14 | 3 | 10 | 0 |
| Ústí nad Labem | 116 | 45 | 36 | 3 | 0 |
| Liberec | 109 | 9 | 6 | 11 | 0 |
| Jablonec nad Nisou | 51 | 1 | 1 | 2 | 0 |
| Hradec Králové | 173 | 42 | 20 | 15 | 0 |
| Pardubice | 152 | 31 | 14 | 10 | 0 |
| Jihlava | 139 | 3 | 2 | 5 | 0 |
| Brno | 596 | 154 | 84 | 12 | 0 |
| Zlín | 107 | 4 | 4 | 1 | 0 |
| Olomouc | 234 | 28 | 13 | 12 | 0 |
| Přerov | 66 | 7 | 3 | 0 | 0 |
| Chomutov | 43 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Děčín | 70 | 16 | 6 | 0 | 0 |
| Frydek Místek | 96 | 24 | 7 | 13 | 0 |
| Ostrava | 271 | 112 | 54 | 32 | 0 |
| Opava | 100 | 5 | 0 | 1 | 0 |
| Havířov | 75 | 9 | 3 | 1 | 0 |
| Most | 65 | 29 | 15 | 12 | 0 |
| Teplice | 59 | 12 | 5 | 8 | 0 |
| Karviná | 64 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| Mladá Boleslav | 75 | 5 | 2 | 6 | 0 |
| Prostějov | 118 | 7 | 3 | 1 | 0 |
| CELKEM | 10351 | 1779 | 560 | 553 | 51 |

Zdroj: webové stránky povinných subjektů

Z porovnání vyplývá, že nejvyšší orgány státní správy a samosprávy řešily v roce 2016 více než deset tisíc žádostí o poskytnutí informace ve smyslu info-zákona. Ve více než tisíci sedmi stech případech nebylo žádosti vyhověno a povinný subjekt vydal rozhodnutí o odmítnutí. Při pohledu na graf č. 1, který znázorňuje poměr všech rozhodnutí o odmítnutí k celkovému počtu žádostí, rozhodně nemůžeme tvrdit, že by vrcholné orgány státní správy a samosprávy nectily princip otevřenosti veřejné správy. Bohužel z výročních zpráv nelze vyčíst, co bylo důvodem odmítnutí. Lze se jen domnívat, že ve většině případů byla žádost

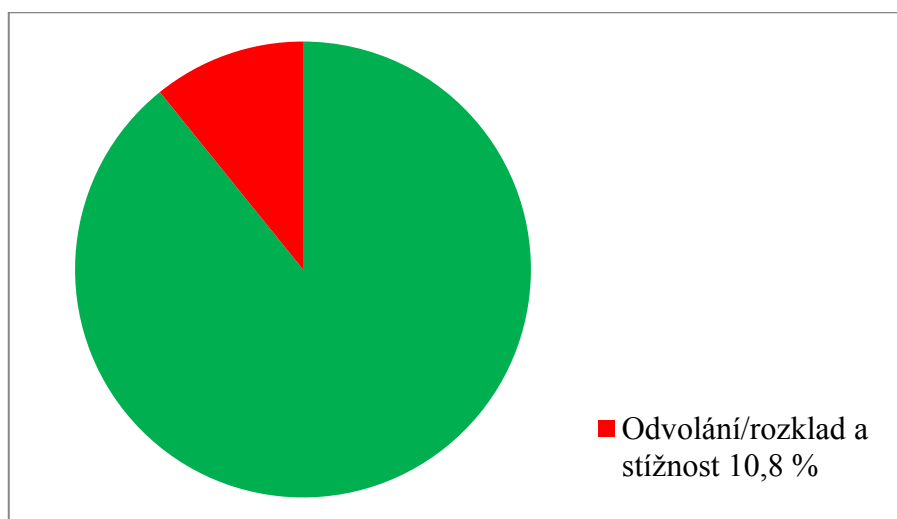
odmítnuta ze zákonných důvodů a nejednalo se o svévolné rozhodnutí povinného subjektu, v rozporu s legislativou a principem otevřenosti veřejné správy.

Graf č. 1 Rozhodnutí o odmítnutí v poměru k celkovému počtu žádostí



Přesnějším údajem vypovídajícím o otevřenosti uvedeného vzorku subjektů je poměr součtu počtu odvolání (rozkladů) proti rozhodnutí a počtu stížností na postup při vyřizování žádosti k celkovému počtu podaných žádostí. V tomto případě můžeme hovořit o procentuálním vyjádření nespokojenosti žadatelů se způsobem vyřízení jejich žádosti. Na grafu č. 2 vidíme, že procentuální míra nespokojenosti činí výrazně menší část z celkového počtu žádostí a i zde můžeme konstatovat, že u zkoumaného vzorku povinných subjektů převažuje u žadatelů spokojenost či akceptace způsobu vyřízení žádosti.

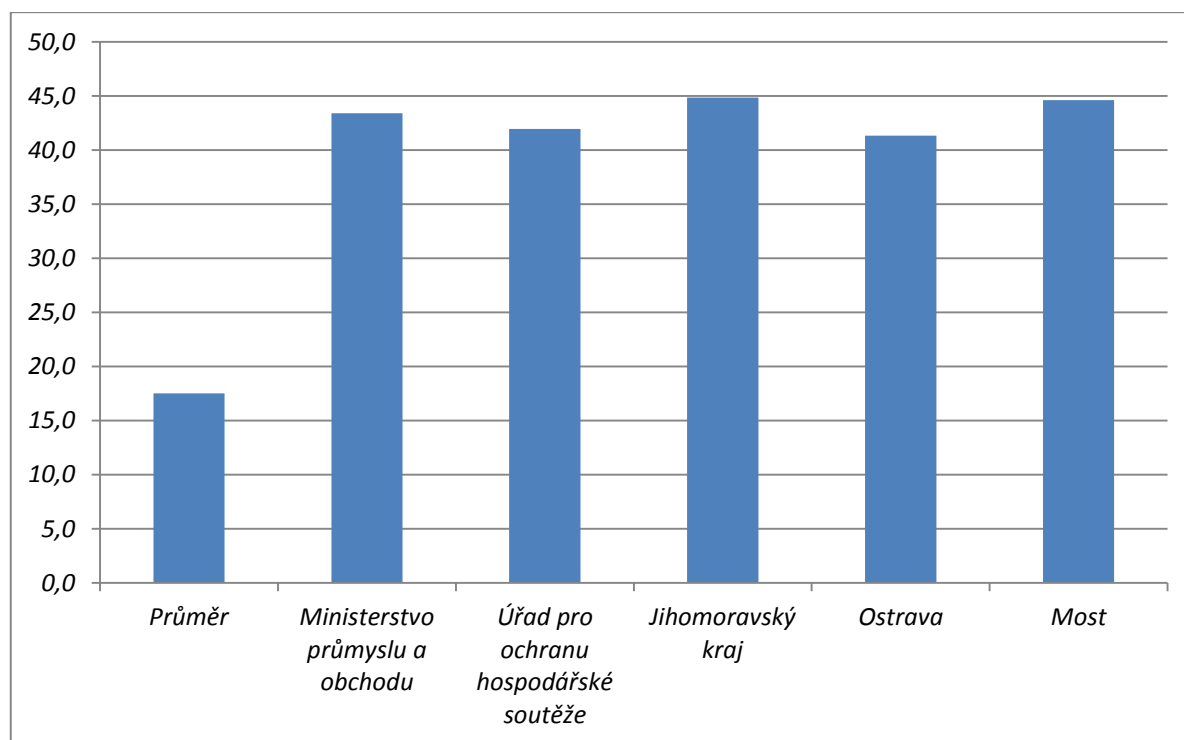
Graf č. 2 Poměr součtu odvolání a stížností k celkovému počtu žádostí



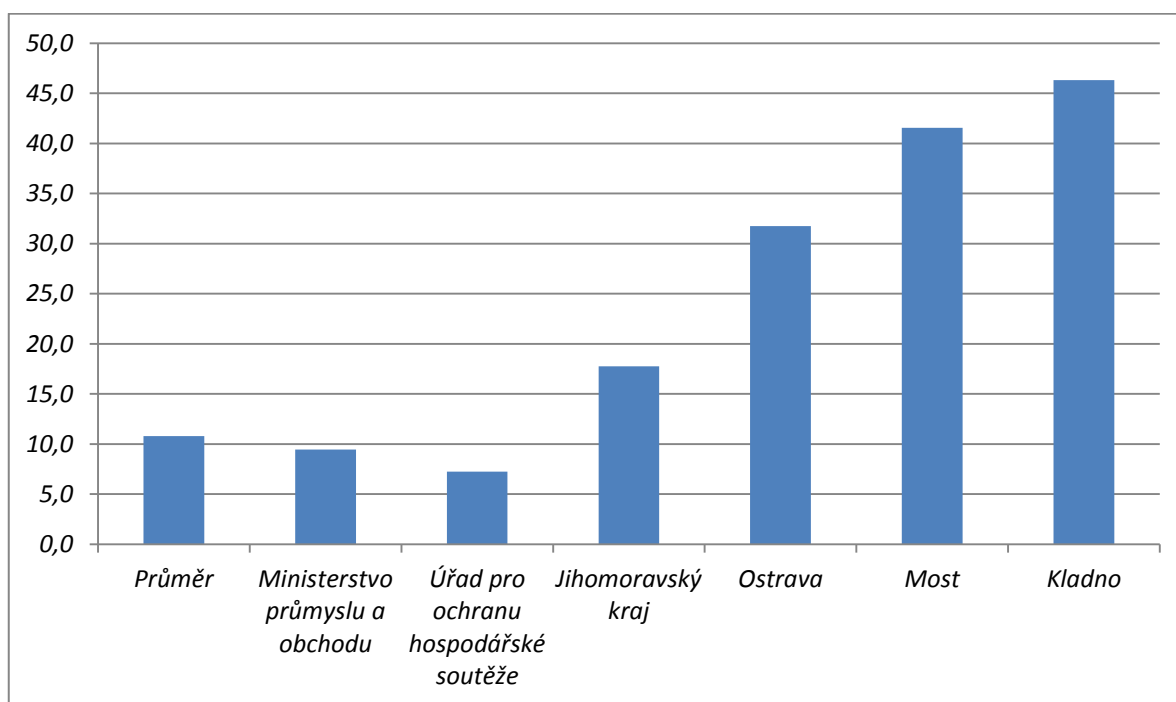
Pozitivní je údaj o počtu uzavřených soudních řízení ve věci žádosti o informace v roce 2016, kde procentuální poměr dosahuje pouze půl procenta z celkového počtu podaných žádostí. Bohužel žádné závěry z tohoto usuzovat nelze, protože řada nespokojených žadatelů může být odrazena podat žalobu z důvodu vysokých soudních nákladů či předpokladu dlouho trvajících soudních řízení s nejasným výsledkem. Jisté anomálie však vykazuje poměr rozhodnutí o odmítnutí k celkovému počtu podaných žádostí při pohledu na konkrétní povinné subjekty (viz graf č. 3). U pěti povinných subjektů překonal poměr rozhodnutí o odmítnutí k celkovému počtu žádostí čtyřicetiprocentní hranici. Můžeme se jen stěží domnívat, jestli jde o porušování zákona nebo o konání subjektů v souladu s legislativou.

Pokud se podíváme na vyjádření nespokojenosti žadatelů s vyřizováním žádostí, dostanou se některé subjekty vykazující anomálie v předchozím grafu do standardních čísel, ale je zřejmé, že především v Mostě a Ostravě je míra nespokojenosti neobvykle vysoká. Ve zkoumaném kritériu dopadlo nejhůře město Kladno, které v nespokojenosti žadatelů překonalo čtyřicetiprocentní hranici (viz graf č. 4). Dokud nebude pověřena konkrétní instituce, aby sledovala tyto údaje a vyvozovala z nich hmatatelné závěry, lze se s velkou pravděpodobností domnívat, že bude v určité míře stále porušováno právo na informace.

Graf č. 3 Poměr rozhodnutí o odmítnutí k celkovému počtu žádostí u konkrétních subjektů v porovnání s průměrem (údaje v %)



Graf č. 4 Poměr součtu odvolání a stížností k celkovému počtu žádostí u konkrétních subjektů v porovnání s průměrem (údaje v %)



Uvedený průzkum ukazuje, že vybraný vzorek nejvyšších státních orgánů a samosprávných celků v souhrnu vykazuje znaky otevřenosti v poskytování informací dle info-zákona. Ve velké většině je žadatelům vyhověno a tím je naplňováno základní právo na informace uložené Ústavou. Provedený výtah z výročních zpráv ovšem rovněž prokazuje, že dochází u některých povinných subjektů k nestandardnímu množství rozhodnutí o odmítnutí žádostí a také je u některých subjektů registrována vysoká míra nespokojenosti žadatelů s vyřízením žádosti. Přesné důvody nelze z dostupných zdrojů doložit, ale je zřejmé, že i přes pozitivní výsledky v souhrnu, vykazují některé povinné subjekty při procesu poskytování informací výrazně negativní výsledky. Následující podkapitola se bude zabývat, jakými způsoby lze řešit tyto anomálie a jaké jsou současné trendy ve svobodném poskytování informací v zahraniční legislativě.

4.2 Svoboda informací v právních řádech jiných zemí

Svoboda informací je přirozenou součástí právních řádů demokratických zemí a je garantována zákonem či jinou právní normou ve více než sedmdesáti zemích světa.⁷⁵ Samozřejmostí je přítomnost info-zákona v právních řádech zemí Evropské unie, ale právo na informace je právně ošetřeno i v takových pro nás exotických zemích jako je Angola, Belize,

⁷⁵ Banisar, D. Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws (September 20, 2006). Privacy International, 2006.

Trinidad a Tobago nebo Zimbabwe. V tomto poměrně velkém rozsahu je možné využít právní úpravy svobody informací jiných zemí ke srovnání s právní úpravou svobody informací v České republice. Zaměříme se především na zahraniční trendy v poskytování informací z hlediska jejich účinnosti a vymahatelnosti právní úpravy. Z tohoto pohledu lze odlišnosti cizích právních úprav od naší legislativy rozdělit do tří větších okruhů: existence zvláštní prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím, okruh povinně zveřejňovaných informací a odlišnosti v řízení podle info-zákona. V závěru kapitoly pak bude posouzena možnost sloučení info-zákona se zákonem InfŽP.⁷⁶

4.2.1 Prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím

V České republice doposud neexistuje instituce, která by nesla odpovědnost za prosazování práva na informace a uplatňování info-zákona. Tato kompetence nebyla výslovně určena žádnému ústřednímu orgánu veřejné správy. Zcela odlišná je situace v zahraničí, kde je silná tendence ke zřizování dozorových institucí pro tuto oblast. V podstatě existují v zahraničí tyto hlavní typy dozorových institucí:

- informační komisař (např. Velká Británie, Slovinsko, Maďarsko, Kanada, Indie),
- komise/institut (Mexiko, Francie, Portugalsko),
- ombudsman dohlížející na práva (Švédsko, Norsko, Bosna a Hercegovina),
- jiná instituce dohlížející na práva (Jihoafrická republika, Turecko),
- podpůrná vládní instituce podporující transparentnost a přístup k informacím (USA).⁷⁷

Dle rozsahu kompetencí prosazovací instituce se v zahraničních úpravách nejčastěji vyskytují dva modely. V první variantě je dominantní rolí prosazovací instituce mediační až dozorová činnost. Instituce působí jako autorita, vydává doporučení, stanovuje metodické postupy. I přesto, že její rozhodnutí nejsou právně závazná, přispívá tento model k otevřenosti veřejné správy a dosahuje významné úspory správních a soudních sporů (některé země uvádějí až 90 % vyřešení sporů na této úrovni). Kompetenci vydat pouze doporučení má prosazovací instituce např. v těchto zemích: Belgie, Dánsko, Francie, Německo, Maďarsko, Itálie, Portugalsko, Švédsko, Švýcarsko, Norsko, Makedonie, Kanada, Nový Zéland, Spojené státy americké. Ve druhé variantě vystupuje prosazovací instituce zároveň jako odvolací

⁷⁶ Pro zpracování podkapitoly 4.2 byly použity materiály Pracovní skupiny Ministerstva vnitra pod vedením Oldřicha Kužílka, která byla vytvořena pro plnění úkolu 1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, obsaženém v Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, a to: KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím; a KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím.

⁷⁷ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

orgán. Je odvolacím místem pro všechny žádosti a její rozhodnutí je v zásadě konečné. Tuto kompetenci má v Evropě informační komisař v Estonsku, Irsku, Slovinsku, Velké Británii, Islandu a Srbsku. Mnoho informačních komisařů sděluje, že už pouhé doporučující stanovisko má ve většině případů za výsledek, že úřad požadovanou informaci poskytne. Pro dosažení transparentnosti veřejné správy tak není příliš důležité, jestli prosazovací instituce vystupuje jako mediační, dozorový nebo odvolací orgán. Ve všech uvedených případech přispívá k efektivnějšímu přístupu k informacím a snižuje zátěž soudů.⁷⁸

Deficit prosazovací instituce v české veřejné správě sebou přináší řadu nevýhod, jejichž odstranění by určitě přineslo pozitivní posun směrem k transparentnější společnosti. Není např. sledována praxe úřadů z hlediska souladu se zákonem, včetně aktivního zveřejňování informací. Žádná instituce nezpracovává analýzy, statistiky, nikdo neidentifikuje problémy v oblasti svobodného poskytování informací. Nejsou dostatečně vzdělávání úředníci, nejsou zpracovávány metodiky k implementaci info-zákona a informovanost veřejnosti je na nízké úrovni. Prosazovací instituce by rovněž přispěla ke zkvalitnění připravované legislativy a koordinovala by sjednocení administrativních postupů v oblasti poskytování informací s ostatními institucemi.

V poměrech české veřejné správy přicházejí v úvahu tři varianty zřízení prosazovací instituce. První variantou je vznik samostatného úřadu pro ochranu informačních svobod. Jde o nejúčinnější model a evropský (i světový) trend. Instituce by byla schopná absorbovat nejnovější výzvy a sledovat trendy v oblasti rozvoje informační společnosti. Může efektivně zavádět důležité protikorupční nástroje. Nevýhodou této varianty je vznik nového úřadu, což se může odrazit ve vyšších výdajích ze státního rozpočtu. Druhou možností je přiřadit agendu informačních svobod k již existujícímu Úřadu pro ochranu osobních údajů. I v tomto případě jde o model v Evropě běžně využívaný a nemusel by tak vzniknout nový úřad jako v první variantě. Přiřazení k již existující instituci využívá i třetí varianta, kde by byla agenda informačních svobod přidána ombudsmanovi. I zde by bylo možné využít zahraničních zkušeností a existujících kapacit již zavedené instituce pro společnou organizaci a správu.⁷⁹

Z hlediska pravomocí by mohla mít prosazovací instituce tři úrovně kompetencí. V základní mediační úrovni může mít tyto kompetence:

- dozor a implementace legislativy,
- sledování aktivního zveřejňování a formulace publikačních schémat (viz následující podkapitola),

⁷⁸ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁷⁹ KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

- vzdělávání úředníků,
- metodiky pro úřady,
- podpora informovanosti veřejnosti,
- poradenství,
- sběr údajů a podávání zpráv o implementaci,
- doporučení k platné a připravované legislativě.

Ve vyšší dozorové úrovni přibývají instituci tyto kompetence:

- příjem a přezkoumání stížností a odvolání žadatelů,
- přezkoumání odepření informací,
- vydání stanoviska k odepření informací (nezávazné),
- vydání stanoviska k aktivnímu zveřejňování informací a vyřizování žádostí o informace (závazné či nezávazné).

V nejvyšší odvolací úrovni má instituce navíc tyto kompetence:

- rozhodnutí o odvolání či stížnosti žadatele proti odepření informace,
- příkaz k poskytnutí informací.⁸⁰

4.2.2 Okruh povinně zveřejňovaných informací

V zahraničních úpravách se můžeme setkat se dvěma základními formami nařízení povinným subjektům, jaké informace musí aktivně zveřejňovat. V první formě, kterou využívá i česká úprava, je okruh povinně zveřejňovaných informací taxativně vymezen v zákoně, nebo v jiné závazné právní normě. Druhá forma ukládá povinným subjektům zpracovat vlastní publikační schéma, což je okruh povinně zveřejňovaných informací, které si stanoví povinný subjekt sám. Výhodou druhé varianty je přizpůsobení okruhu povinných informací skutečným poměrům daného povinného subjektu. Do tohoto procesu zpravidla vstupuje prosazovací instituce tím, že schvaluje modelová publikační schémata, která musí povinné subjekty přijmout a vytvořit podle nich své vlastní. Britský informační komisař, který vytváří publikační schémata pro jednotlivé typy veřejných institucí, shrnuje základní okruhy povinných informací takto:

- kdo jsme a co děláme,
- jaké máme priority a jak pracujeme,
- jak rozhodujeme,
- seznamy a registry,

⁸⁰ KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

– služby, které nabízíme.⁸¹

První variantu, využívající zákon k vymezení povinně zveřejňovaných informací, upřednostňují kromě české úpravy i národní úpravy např. v Arménii, Bulharsku, Estonsku, Chorvatsku, Kanadě, Polsku nebo Slovinsku. Oproti české úpravě vykazují určité rozdíly, které mohou být využity i v našich podmínkách. Řada národních úprav povinně zveřejňuje tzv. metainformace. Jsou to okruhy informací, které má úřad k dispozici a lze si je vyžádat či vyhledat. V Německu to jsou sestavy identifikace dostupných informačních zdrojů a účelů shromážděných informací. V Estonsku musí každý povinný subjekt zřídit registr všech přijatých i vytvořených úředních dokumentů, zařídit veřejný přístup do tohoto registru a vytvořit návod k vyhledávání dokumentů.⁸²

Další odlišností je zveřejňování informací o veřejných zakázkách, nakládání s majetkem a finančními zdroji. Ve Slovinsku jsou to všechny publikace a zadávací dokumentace v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek. V Estonsku informace týkající se veřejného zadávání, organizovaného vládou nebo místními samosprávami. Informace o veřejných zakázkách jsou povinně zveřejňovány i ve Velké Británii nebo Chorvatsku. Některé země ukládají veřejným úřadům povinnost zveřejňovat informace, které mohou působit preventivně proti vzniku škod nebo ohrožení zdraví. V Estonsku jsou to informace týkající se ohrožení života, zdraví a majetku osob. V Arménii musí povinné subjekty ihned zveřejnit informace, které mohou předejít nebezpečí týkající se veřejné bezpečnosti, pořádku, veřejného zdraví a morálky, ostatních práv a svobod, životního prostředí a majetku osob.⁸³

Zahraniční zákony obsahují řadu dalších rozdílů oproti české úpravě. Slovinský a estonský zákon ukládá povinným subjektům zveřejňovat informace o připravovaných právních předpisech. V Estonsku povinně zveřejňují návrhy, koncepce, plány rozvoje, programy, projekty a informace o využívání majetku a rozpočtových prostředků. V Kanadě popis všech manuálů používaných zaměstnanci vládních institucí. V Polsku majetkovou strukturu subjektů, majetek, s nímž povinný subjekt nakládá a dokumentaci o kontrolách a jejich výsledcích.⁸⁴

Nevýhodou české úpravy okruhu povinně zveřejňovaných informací je přílišná obecnost, která nepokrývá rozdíly např. mezi velkými úřady a malými obcemi. Vhodnější by byl model, který by rozčlenil povinné subjekty podle typů, a pro různé typy by byly jinak formulovány okruhy povinných informací. Původní výčet informací z roku 1999 se zaměřil

⁸¹ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁸² KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁸³ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁸⁴ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

na to, jak povinný subjekt rozhoduje a jaké má kompetence, což je již v dnešní době nedostačující. V české úpravě chybí informace o veřejných zakázkách, návrhy, koncepce nebo plány rozvoje dříve než jsou předkládány ke schválení, využívání majetku a prostředků právnických osob, které povinný subjekt založil, popis manuálů používaných zaměstnanci, majetková struktura subjektů či dokumentace o kontrolách a jejich výsledcích.

Nabízí se dvě přijatelné varianty řešení. V první by byla zachována koncepce zákonného výčtu povinně zveřejňovaných informací. Povinné subjekty by byly rozčleněny podle typů např. na státní orgány, samosprávu a veřejné instituce a okruh povinných informací by byl aktuálně a dle typu rozšířen o několik důležitých položek. Druhá varianta by vyžadovala změnu koncepce z důvodu zavedení modelových publikačních schémat (viz úvod této podkapitoly). Jejich obsah by byl stanoven např. prováděcím právním předpisem pro konkrétní typy povinných subjektů. Výhodou je podíl povinného subjektu na formulaci informací o sobě a možnost přizpůsobit jednotlivá schémata různým typům povinných subjektů.⁸⁵

V české úpravě rovněž chybí vynutitelnost plnění povinnosti zveřejňovat informace. Ta by měla být zaručena možností podat stížnost k prosazovací instituci nebo k nadřízenému orgánu proti nesplnění povinnosti zveřejnit informace dle zákona. Nadřízený subjekt by měl možnost nařídit nápravu a její nesplnění by mohlo být sankcionováno.⁸⁶

4.2.3 Řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Zahraniční úpravy rovněž obsahují řadu opatření ke zrychlení a zefektivnění přístupu k informacím, u nichž je vhodné zvážit jejich případné využití v podmínkách české veřejné správy. Jako velmi účinný nástroj je často využívána metodická a mediační role informačního komisaře. Strategií britského informačního komisaře je poskytování rad a návodů a uplatnění zkušeností nabytých při vyřizování stížností. Následné zlepšení činnosti pak přináší zisk pro všechny tak, že se sníží počet stížností k Úřadu komisaře a odvolání k Informačnímu tribunálu. Většina komisařů se shoduje, že většinu problémů vyřeší neformální komunikace, při níž je povinnému subjektu poskytnut výklad a doporučení. Kanadský informační komisař používá ve více než devadesáti procentech z dozorových činností tzv. výběrové šetření pro zjištění věcného stavu. Jde o předem domluvené neformální rozhovory bez přítomnosti jiných osob, při kterých inspektor pověřený komisařem získává vyjádření od obou stran, žadatelů i vládních institucí. Důležitou kompetencí informačního komisaře, která přispívá k zefektivnění

⁸⁵ KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁸⁶ KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

přístupu k informacím, je rovněž trénink a vzdělávání úředníků. Dle průzkumu Open Society Justice Initiative, největší problém implementace zákona o přístupu k informacím je nedostatek vzdělávání úřednictva a nedostatky uzpůsobení vnitřního informačního managementu a rozhodovacího systému k adekvátnímu a včasnému zodpovídání žádostí.⁸⁷

Využití metodické a mediační role informačního komisaře bude v českých podmínkách možné pouze, pokud bude zřízena prosazovací instituce. Vzhledem k pozitivním výsledkům v zahraničí je zjevné, že pokud bude tento nedostatek v našich podmínkách přetrvávat, bude složité dosáhnout efektivnějšího přístupu k informacím. Stejně tak nebude možné účinněji vzdělávat a trénovat úředníky, což je další důležitý aspekt na cestě k transparentnější společnosti.

Velmi častý je v mezinárodním srovnání model, kdy nadřízený orgán nařídí povinnému subjektu poskytnout informaci, pokud k jejímu odepření došlo neoprávněně. Tento tzv. informační příkaz existuje jak ve formě běžného administrativního postupu, kdy rozhoduje věcně nadřízený orgán, tak v případech, kdy je nadřízeným orgánem prosazovací instituce. Příkladem prvního typu je Polsko. Odvolacím orgánem je orgán nadřízený subjektu, který odmítl podat informace. V jeho pravomoci je zrušit rozhodnutí první instance a současně nařídit poskytnutí informace. Tuto možnost naznačuje i český správní řád, ale úřady zpravidla vadné rozhodnutí zruší a vrátí k novému řízení. Vzniká tak administrativní ping-pong, kdy povinný subjekt opakovaně informaci odepírá a nadřízený orgán jeho chybné rozhodnutí ruší a vrací k novému projednání. Příkladem druhého typu je Velká Británie, Estonsko a Slovinsko. Žadatel zde podává odvolání k informačnímu komisaři (v Estonsku může volit mezi informačním komisařem nebo správním soudem), který má pravomoc nařídit poskytnout informace.⁸⁸

Informační příkaz by měl být zaveden v českých podmínkách bez ohledu na to, jestli bude zřízena prosazovací instituce nebo nebude. Prikázat poskytnout informaci, pokud došlo k jejímu odepření neoprávněně, může stejně dobře jako prosazovací instituce i nadřízený orgán povinného subjektu. Toto rozhodnutí by mělo být pro povinné subjekty závazné a definitivní, případně by bylo možné, aby se v některých případech bránily podáním žaloby u soudu.

Poměrně obvyklým nástrojem národních úprav je tzv. test veřejného zájmu. Jde o postup, kdy se zákonem stanovené důvody pro neposkytnutí informace nemusí aplikovat, pokud veřejný zájem na jejich zpřístupnění převažuje nad potřebou jejich ochrany. Test

⁸⁷ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁸⁸ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

veřejného zájmu je využíván např. v Bulharsku, Slovinsku, Kanadě, Indii, Novém Zélandu, Velké Británii, Německu nebo Norsku. Ve Velké Británii mohou být informace odepřeny, jedině pokud veřejný zájem na uplatnění výjimky podle okolností případu převažuje nad veřejným zájmem na poskytnutí informace. Je tak vytvořena presumpce otevřenosti daná obráceným zdůrazněním formulace, kdy veřejný zájem na ochraně informace musí být vyšší, než na jejím zveřejnění. Test lze použít na sedmnáct výjimek (ochran informací) a nelze použít na osm absolutních výjimek (např. informace o subjektech nakládajících s utajovanými informacemi), kdy se veřejný zájem nezvažuje. V Bulharsku byl test veřejného zájmu zaveden v roce 2008 a platí, že se přístup k informacím neomezí, pokud převládá veřejný zájem na jejich zveřejnění. Ve Slovinsku se přístup k informacím zachová, pokud veřejný zájem na zveřejnění převažuje nad veřejným zájmem nebo zájmem jiných osob na ochraně požadovaných informací.⁸⁹

Je velmi těžké přesně definovat co je to veřejný zájem a dá se předpokládat, že se význam tohoto pojmu bude v čase měnit v závislosti na okolnostech každé situace. Přesto by se mělo zvážit zavedení testu veřejného zájmu do české legislativy, neboť jde o další zjevný krok k otevřenější společnosti. Nejúčinnější by pravděpodobně bylo zavést test jako povinnost pro povinné subjekty při rozhodnutí o žádosti.⁹⁰ Test veřejného zájmu by tak nebyl prováděn jen na žádost žadatele, ale automaticky při každém rozhodnutí o žádosti. Cílem tohoto opatření by byla možnost poskytnout informaci, u které by jinak převládly charakteristiky, umožňující její ochranu.

Přetrvávajícím nedostatkem české úpravy je absence sankcí a to i přesto, že jejich začlenění bylo několikrát navrhováno. Ve světě je situace odlišná a sankce jako prostředek zefektivnění poskytování informací využívají země napříč celého světa. Běžně se uplatňují jak sankce finanční, tak disciplinární a v mnoha případech i trestní (odnětí svobody). Vymáhány jsou buď po povinném subjektu jako celku nebo se uplatňují přímo vůči úředníkovi, který porušil povinnosti. Na Slovensku používají jako sankci za porušení povinností vyplývajících z info-zákona přestupek. Přestupku se dopustí např. ten, kdo vydáním rozhodnutí zapříčiní porušení práva na zpřístupnění informací. Za takový přestupek je možno uložit pokutu až do výše 1650 eur a zákaz činnosti až na dva roky. V Polsku ten, kdo v rozporu se svou povinností neposkytne informace, bude potrestán pokutou, trestem omezení svobody nebo trestem odnětí svobody až na jeden rok. Ve Slovinsku obsahuje zákon

⁸⁹ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁹⁰ KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

sankční ustanovení v podobě správních deliktů a v Estonsku je porušení požadavků na zveřejnění a poskytnutí informací trestáno pokutou nebo ztrátou svobody.⁹¹

Sankce jsou důležitou součástí každé právní úpravy a určují závažnost porušení zákona. Absence sankcí v české úpravě je pravděpodobně jednou z příčin porušování práva na informace. K nápravě tohoto stavu lze navrhnout sankci v podobě přestupku, kterého se dopustí ten, jenž poruší konkrétní povinnost stanovenou zákonem (např. úředník). Další sankcí může být správní delikt povinného subjektu při porušení aktivní informační povinnosti a v souvislosti se zřízením prosazovací instituce lze uvažovat o sankci za nesplnění jejího pokynu při výkonu dozoru či kontroly.⁹²

4.2.4 Spojení zákona o svobodném přístupu k informacím se zákonem o právu na informace o životním prostředí

Již dříve zde bylo uvedeno, že v praxi vznikají poměrně často nejasné situace, kdy povinný subjekt musí rozhodnout, zda bude při vyřizování žádosti postupovat dle info-zákona, anebo dle zákona InfŽP. Proces vyřizování žádostí se u obou zákonů v některých ohledech výrazně liší. Rozdílné jsou např. lhůty, okruhy chráněných informací, možnost úhrady nákladů nebo okruh povinných subjektů. Pokud by řízení probíhalo podle stejné normy, řada problémů by v praxi odpadla.

Sloučený model využívá slovenská právní úprava. Zákon vznikl v roce 2000 z předlohy již existujícího českého info-zákona (1999) a českého zákona InfŽP (1998). Vzhledem k vývoji českého zákona InfŽP, který obsahuje specifickou část Geoportál, by bylo potřeba tuto část odpojit a ponechat jako zvláštní právní úpravu. Úplný zánik zákona InfŽP nepřichází v úvahu. Důležité je, aby sloučený model obsahoval veškerou úpravu poskytování informací na žádost a umožnil tak jednotný postup při vyřizování žádostí. Dále je k sloučené úpravě možné přiřadit i úpravu aktivně zveřejňovaných informací či úpravu zpřístupňování dat na základě licenčních (podlicenčních) smluv dle zákona InfŽP. Geoportál a další specifické odchylky při poskytování informací o životním prostředí by zůstaly součástí zákona, který by se dle svého účelu přejmenoval např. na Zákon o aktivním informování o životním prostředí.⁹³

⁹¹ KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁹² KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

⁹³ KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011.

Závěr

Politika poskytování informací ve veřejné správě České republiky prošla v posledním čtvrtstoletí výraznými změnami. Byla ovlivněna především poptávkou po otevřenější společnosti a výrazně pozitivnějším prostředím pro prosazování lidských práv, než tomu bylo v minulosti. Před tím, ale muselo lidstvo projít zdlouhavou etapou boje za uznání základních lidských práv, který vyvrcholil 2. světovou válkou a jejími fatálními následky. Po jejím konci začaly vznikat mezinárodní instituce, za účelem zabránit opakování podobné katastrofy a zajistit garanci základních lidských práv pro co největší množství lidí na celé zemi. Organizace spojených národů, Rada Evropy či Evropská unie mají významnou zásluhu na formování a prosazování ideálů svobody, práva a demokracie. V tomto období také začalo být v některých zemích prosazováno právo na informace, jako samostatné a nezpochybnitelné právo každého občana demokratického společenství.

V České republice se toto právo dočkalo naplnění po roce 1989, kdy došlo k zásadním společenským a politickým změnám, které měly výrazně pozitivní vliv na prosazování svobody a demokracie. Byl nastartován proces přechodu české veřejné správy od principu důvěrnosti na princip publicity. To co bylo dříve běžnému občanovi nedostupné, se stalo veřejným a přístupným. Právo na informace bylo zaručeno Ústavou České republiky, která se tím jednoznačně začala hlásit k principům demokratického a právního státu. V následujících letech bylo ústavní právo podpořeno vznikem dalších právních norem v oblasti svobodného poskytování informací. Pravidla byla vymezena info-zákonem, zákonem InfŽP a řadou dalších norem, které se více či méně svobody informací dotýkají.

Důležitou roli při prosazování práva na informace sehrála rozhodovací praxe soudů, která v mnoha případech podpořila základní právo na informace a zasadila se tak v legislativním procesu o změny ve prospěch občanů. Nejdůležitější výroky soudů jsme mohly sledovat ve třetí kapitole, která podtrhla pozitivní vliv judikatury na svobodu poskytování informací ve veřejné správě České republiky. Nálezem Ústavního soudu byl např. velice široce definován pojem veřejné instituce, čímž se výrazně rozšířil okruh subjektů povinných poskytovat informace dle info-zákona. Rovněž Nejvyšší správní soud v řadě svých rozsudků podpořil žadatele o informace a zasadil se tak velkou měrou o otevřenost české veřejné správy.

Pro ilustraci současného stavu poskytování informací ve veřejné správě České republiky byl proveden výtah ze statistik výročních zpráv vybraného vzorku povinných subjektů za rok 2016. Bylo zjištěno, že ministerstva, ústřední orgány státní správy, kraje a statutární města České republiky odmítli poskytnout informaci u sedmnácti procent podaných

žádostí dle info-zákona a nespokojenost žadatelů se způsobem vyřízení jejich žádosti v podobě odvolání nebo stížnosti činila pouze jedenáct procent z celkového množství podaných žádostí. U zkoumaného vzorku subjektů můžeme konstatovat, že je množství odmítnutých žádostí ve výrazné menšině a u žadatelů převažuje akceptace způsobu vyřízení žádosti. Uvedeným šetřením bylo ovšem zjištěno, že některé jednotlivé povinné subjekty vykazují nestandardně vysoké množství rozhodnutí o odmítnutí žádostí a u některých subjektů je zaznamenána vysoká míra nespokojenosti žadatelů s vyřízením žádosti. Lze tak konstatovat, že v souhrnu vykazuje vzorek vybraných povinných subjektů znaky otevřenosti v poskytování informací dle info-zákona, ale u některých jednotlivých subjektů sledujeme výrazně negativní výsledky.

Proces přechodu veřejné správy na princip publicity evidentně není u konce. Ukázalo se, že přínosem pro naše podmínky mohou být zejména zkušenosti z právních úprav svobody informací jiných zemí. Pozitivem by mohlo být zřízení prosazovací instituce, která by nesla odpovědnost za oblast svobodného poskytování informací a rovněž by sledovala činnost úřadů z hlediska souladu se zákonem. Měl by být změněn okruh povinně zveřejňovaných informací, neboť ten současný je příliš obecný, pro občana mnoho nevypovídající a chybí v něm řada informací např. o veřejných zakázkách, koncepcích, plánech, kontrolách a dalších činnostech úřadů. Jako nezbytné se jeví zavedení informačního příkazu, kterým nadřízený orgán či prosazovací instituce nařídí povinnému subjektu poskytnout informaci, pokud bude zjištěno, že bylo její poskytnutí neprávem odmítnuto. Běžným prostředkem k zefektivnění poskytování informací jsou v zahraničí sankce a i ty by se měly stát součástí české právní úpravy. Pro zjednodušení procesu poskytování informací je rovněž možné doporučit spojení zákona InfŽP s info-zákonem, které by přineslo sjednocení postupů, a tím by odpadla řada praktických problémů.

Je zřejmé, že vývoj politiky poskytování informací ve veřejné správě České republiky směřuje k otevřenější a transparentnější společnosti. Princip diskrétnosti je minulostí, ale k úplné realizaci principu publicity české veřejné správě ještě něco chybí. Z výročních zpráv vybraných subjektů je zřejmé, že některé úřady vykazují velké množství odmítnutí žádostí. Bohužel není legislativou stanovena instituce, která by měla povinnost zabývat se těmito údaji, vyvozovat z nich závěry, vyžadovat nápravu a přispívat tak k ochraně občana žadatele a jeho Ústavou zaručeného práva na informace.

Seznam použitých zdrojů

Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty, 1997.

Automatizovaný systém právních informací. Dostupný z: <http://www.aspi.cz>.

BANISAR, D. Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Acces to Government Information Laws (September 20, 2006). Privacy International, 2006. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1707336>.

BARTOŇ, M. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Leges, 2010. 384 s. ISBN 978-80-87212-42-4.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(81)19 o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů, 1981.

FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. Základy státovědy. Masarykova univerzita v Brně, 2002. 264 s. ISBN 80-210-3023-2.

HENDRYCH, D. Správní věda. Wolters Kluwer, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.

JANKŮ, M. a kol. Základy práva pro posluchače neprávnických fakult. C. H. Beck, 2013. 561 s. ISBN 978-80-7400-494-0.

KOLMAN, P. Právo na informace. Masarykova univerzita v Brně, 2010. 216 s. ISBN 978-80-210-5135-5.

KORBEL, F. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Wolters Kluwer, 2013. 424 s. ISBN 978-80-7478-022-6.

KORBEL, F. a kol. Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. Linde Praha, 2005. 410 s. ISBN 80-7201-532-X.

KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. Svoboda informací: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde, 2002. 182 s. ISBN 80-7201-318-1.

KUŽÍLEK, O. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/03b-analyza-infz-pro-mv-doc.aspx>.

KUŽÍLEK, O. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Pro Ministerstvo vnitra, 2011. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/priloha-srovnani-zahranicnich-pravnich-uprav-o-pristupu-k-informacim-pdf.aspx>.

Listina základních práv Evropské unie, 2000.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Organizace spojených národů, 1966.

POMAHAČ, R. a kol. Veřejná správa. C. H. Beck, 2013. 336 s. ISBN 978-80-7400-447-6.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. a kol. Právo životního prostředí. Praktický průvodce. Grada Publishing, a. s., 2015. 288 s. ISBN 978-80-247-5464-2.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Rada Evropy, 1950.

Úmluva o právech dítěte. Organizace spojených národů, 1989.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Organizace spojených národů, 1998.

Všeobecná deklarace lidských práv. Organizace spojených národů, 1948.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

Zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

Zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

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

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

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

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

Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže.

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství.

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti.

Seznam příloh

Příloha č. 1 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb.



RRTV
RADA
PRO ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ
VYSÍLÁNÍ

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

Škrétkova 44/6, 120 00 Praha 2

Tel.: + 420 274 813 830 / Fax: + 420 274 810 885

www.rrtv.cz

JEDN. IDENT.: 240199 - RRTV
Zdeněk Dąbrowski
zdenekdabrowski@gmail.com
VÁŠ DOPIS ZN.:
NAŠE Č. J.: RRTV/4927/2017-cun
SP. ZN.: RRTV/2017/215/bla
ZASEDÁNÍ RADY: 5-2017/poř. č. 57
VYŘIZUJE: ORVL-ORV
DATUM, MÍSTO: 7. 3. 2017, Praha

ROZHODNUTÍ O ODMÍTNUTÍ ŽÁDOSTI O INFORMACE DLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“), zřízená zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, v platném znění (dále jen „zákon č. 231/2001 Sb.“), jakožto povinný subjekt podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“) rozhodla v souladu s ustanovením § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o žádosti p. Zdenka Dąbrowského, narozeného 3. 5. 1974, trvale bytem Nedbalova 1709/25, 735 06 Karviná, ze dne 6. března 2017 (JID: 239738-RRTV) takto:

Rada **odmítá žádost** p. Zdenka Dąbrowského (JID: 239738 – RRTV), doručenou dne 6. března 2017, o poskytnutí informace, kterou je zveřejnění výroční zprávy o činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání v oblasti poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, za rok 2016, a to v souladu s ustanovením § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., protože se jedná o zákonnou výjimku, kdy povinný subjekt informaci neposkytne, pokud ji zveřejňuje na základě zvláštního zákona a v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období. Rada výroční zprávu zveřejňuje v souladu s § 6 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., tedy výroční zprávu je Rada povinna předložit Poslanecké sněmovně ke schválení a současně předsedovi vlády ke stanovisku nejpozději do 30. dubna každého kalendářního roku. Současně je povinna ji zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. Výroční zpráva je veřejná ode dne jejího schválení Radou, jenž na ní musí být vyznačen. V daném případě výroční zpráva ještě nebyla schválena Radou.

Odůvodnění:

Dne 6. března 2017 byla doručena žádost p. Zdenka Dąbrowského (JID: 239738 – RRTV) o poskytnutí informace, kterou je zveřejnění výroční zprávy o činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání v oblasti poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, za rok 2016, s tím, že uvádí jako zákonný termín pro odevzdání a zveřejnění výroční zprávy 1. března 2017.

Toto ustanovení však již bylo novelizováno, aktuální platné znění § 6 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. stanovuje následující:

Výroční zprávu je Rada povinna předložit Poslanecké sněmovně ke schválení a současně předsedovi vlády ke stanovisku nejpozději do 30. dubna každého kalendářního roku. Současně je povinna ji zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. Výroční zpráva je veřejná ode dne jejího schválení Radou, jenž na ní musí být vyznačen. Poslanecká sněmovna je oprávněna vyžadovat od Rady vysvětlení a dodatečné informace k výroční zprávě. Rada je povinna poskytnout vysvětlení a dodatečné informace v přiměřené lhůtě, kterou stanoví Poslanecká sněmovna.

Podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. se tak jedná o výjimku, která omezuje právo na informace:

Povinný subjekt informaci neposkytne, pokud ji zveřejňuje na základě zvláštního zákona a v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období

Podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. *Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen "rozhodnutí o odmítnutí žádosti"), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.*

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze v souladu s ustanovením § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podat žalobu k Městskému soudu v Praze ve lhůtě dvou měsíců od doručení písemného vyhotovení tohoto rozhodnutí. Podání žaloby má odkladný účinek.

Ivan Krejčí
předseda Rady
pro rozhlasové a televizní vysílání