



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ANALÝZA ÚČINNOSTI ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

**z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti
orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných
právnických osob a dalších povinných subjektů**

usnesení vlády č. 1199 z 25. října 2006

usnesení vlády č. 221 z 12. března 2007

usnesení vlády č. 596 z 30. května 2007 - cíl vlády č. 97 (07.05)

Praha, 10. prosince 2007

Obsah:

Úvod	5
A. Postup zpracovatele při získávání podkladů	6
B. Zhodnocení platné právní úpravy	9
1. Obecně ke zjištěným aplikačním problémům a k systematice analýzy	9
2. Obecné otázky spojené s aplikací InfZ	10
2.1 Dva předpisy pro poskytování informací	10
2.2 Neexistence výslovného ustanovení, které by svědilo InfZ do působnosti některého ústředního správního úřadu	10
2.3 Provázanost InfZ se správním řádem	12
2.3.1 Počítání lhůt	12
2.3.2 Formální náležitosti úkonů povinných subjektů	14
2.3.3 Doručování.....	15
2.3.4 Obecně k rozšíření subsidiarity správního řádu	15
2.4 Lhůty stanovené InfZ pro úkony povinných subjektů	16
2.5 Obecné zhodnocení procesních ustanovení pro vyřizování žádostí	18
3. Vymezení okruhu povinných subjektů	18
3.1 Vymezení „povinných subjektů“ v předpisech ES	19
3.2 Státní orgány	19
3.3 Územní samosprávné celky a jejich orgány	21
3.3.1 Působnost, v níž územní samosprávné celky poskytují informace	22
3.3.2 Určení povinného subjektu v případě územních samosprávných celků	23
3.3.3 Specifika územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy.....	24
3.4 Veřejné instituce	25
3.4.1 Teoretické a judikatorní vymezení pojmu veřejná instituce	25
3.4.2 Veřejná instituce zřízená územním samosprávným celkem	29
3.4.3 Posuzování právnických osob a ostatních zařízení jako veřejných institucí	30
a) Právnické osoby (zařízení) zřizované zákonem	30
b) příspěvkové organizace a organizační složky státu a územní samosprávy	31
c) právnické osoby zřizované státem nebo územním samosprávným celkem na základě norem veřejného práva k uspokojování veřejných potřeb (plnění veřejnosti prospěšného cíle)	32
d) státní podnik jako kategorie sui generis	33
e) ostatní právnické osoby	33
3.5 Možnost zákonného vymezení pojmu veřejná instituce a možnosti rozšíření okruhu povinných subjektů	37
3.5.1 Upřesnění pojmu veřejná instituce	37
3.5.2 Možnosti rozšíření okruhu povinných subjektů (podle zadání usnesení vlády č. 221/2007 a cíle vlády č. 97)	40
3.5.3 Shrnutí	41
4. Předmět informační povinnosti	43
4.1 Informace, na které se vztahuje informační povinnost	43
4.2 Výluky za poskytování informací podle InfZ (zvláštní právní úprava)	46
4.2.1 Vztah zvláštních zákonů k InfZ	46
a) Zákony komplexně upravující poskytování informací a zákony upravující modifikaci obecného režimu podle InfZ (obecně)	46
b) poskytování informací o správních řízeních	49
c) poskytování informací z oblasti trestního řízení a z řízení před soudy	53
d) poskytování informací o projektové dokumentaci	57
4.2.2 Informace, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví (§ 2 odst. 3)	58
4.2.3 Nová informace (§ 2 odst. 4)	59
4.2.4 Postup povinného subjektu v případech § 2 odst. 3 a 4 InfZ	61
4.2.5 Povinnost mlčenlivosti uložená zvláštními zákony a vztah k InfZ	62

5. Procedurální aspekty vyřizování žádostí	63
5.1 Žádost a její posouzení	63
5.1.1 Elektronicky podaná žádost	63
a) zaručený elektronický podpis	64
b) okamžik podání žádosti	65
c) Vyřízení žádosti podané na jinou adresu než elektronickou podatelnu	65
5.1.2 Jazyk žádosti	66
5.2 Odložení žádosti	66
5.3 Výzva k upřesnění a výzva k doplnění	69
5.4 Věcné vyřízení žádosti	70
5.4.1 Odkaz na zveřejněnou informaci	70
5.4.2 Prodloužení lhůty pro poskytnutí informace	72
5.4.3 Poskytnutí informace.....	73
5.4.4 Záznam o poskytnutí informace.....	74
5.4.5 Lhůta pro vyřízení žádosti po zrušení rozhodnutí o odvolání	74
5.5 Zveřejňování poskytnuté informace	75
5.6 Důvody pro odmítnutí žádosti	76
5.6.1 Ochrana osobních údajů (§ 8a, § 8b)	76
a) k jednotlivým praktickým otázkám	77
b) žádost o informace vztahující se ke konkrétní osobě	79
c) žádost o informace z veřejného zasedání orgánu povinného subjektu	80
d) žádost o informace, které lze získat z veřejně přístupných databází	80
e) ochrana osobních údajů a ochrana osobnosti	80
f) uplatnění ochrany osobních údajů ve vztahu ke konkrétním žadatelům	81
5.6.2 Osobní údaje fyzické osoby, které byly poskytnuty veřejné prostředky (§ 8b)	81
5.6.3 Obchodní tajemství (§ 9)	82
5.6.4 Ostatní důvody pro odmítnutí žádosti	83
a) informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu (§ 11 odst. 1 písm. a/)	83
b) informace vzniklá při přípravě rozhodnutí povinného subjektu (§ 11 odst. 1 písm. b/)	84
c) informace poskytnuté třetí osobou (§ 11 odst. 2 písm. a/)	86
d) informace získané od třetí osoby v rámci kontrolní a dozorové činnosti (§ 11 odst. 3)	87
e) informace o řízeních před povinnými subjekty (§ 11 odst. 4)	88
5.6.5 Doplnění důvodů pro odmítnutí žádosti	89
a) odmítnutí žádosti „ve veřejném zájmu“	89
b) odmítnutí žádosti z důvodů stanovených zvláštními právními předpisy (resp. poskytování informací za současného splnění podmínek stanovených zvláštními předpisy)	89
c) odmítnutí žádosti pro ochranu důvěrnosti předaných informací a ochrana informací z důvodu smluvně převzaté povinnosti mlčenlivosti	89
d) neposkytnutí informací, pokud by jejich poskytnutí mělo narušit plnění úkolů povinného subjektu	90
e) zvláštní úprava informování o řízeních vedených podle zvláštního právního předpisu	90
5.7 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti	90
5.8 Ochrana informací v poskytnutých dokumentech (§ 12)	92
6. Nápravné prostředky	92
6.1 Nadřízený orgán a jeho zákonné vymezení	92
6.2 Odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti	94
6.3 Stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti	97
6.3.1 Stížnostní důvody	97
6.3.2 Způsob, forma a místo podání stížnosti	98
6.3.3 Lhůty v § 16a InfZ	99

6.3.4 Aplikace správního řádu na řízení o stížnosti	100
6.3.5 Postup nadřízeného orgánu	101
6.3.6 Opakované stížnosti	102
6.3.7 Soudní přezkum rozhodnutí o stížnosti a vykonatelnost tohoto rozhodnutí	102
6.4 K aplikaci ochrany před nečinností	102
6.5 Přezkumné řízení a obnova řízení	103
7. Úhrada nákladů za poskytování informací	103
7.1 Okruh uplatnitelných nákladů	103
7.2 Sazebník úhrad	106
7.3 Uplatnění práva na úhradu nákladů	107
7.4 Lhůty pro poskytnutí informace ve vztahu k úhradě nákladů	108
7.5 Změny navrhované povinnými subjekty	109
7.5.1 Zavedení zálohy na úhradu nákladů	109
7.5.2 Možnost domáhat se soudně úhrady vynaložených nákladů	110
7.5.3 Ochrana před obcházením povinnosti úhrady nákladů žadateli	110
8. Povinně a dobrovolně zveřejňované informace a výroční zprávy	110
8.1 Informace povinně zveřejňované	110
8.2 Informace dobrovolně zveřejňované	112
8.3 Výroční zprávy	113
<u>C. Zkušenosti z praktického uplatňování zákona</u>	<u>114</u>
1. Z hlediska žadatelů o informace (neplnění povinností povinnými subjekty)	114
1.1 Obtížná vymahatelnost plnění informační povinnosti	114
1.2 Nedodržování procesních povinností povinnými subjekty	115
1.3 Nedodržování procesních povinností nadřízenými orgány	115
2. Z hlediska povinných subjektů („zneužívání“ InfZ žadateli)	115
2.1 Opakované žádosti o poskytnutí totožných informací	116
2.2 Obcházení úhrady nákladů „štěpením“ žádostí	116
2.3 Opakování žádosti vyžadující mimořádně rozsáhlé vyhledání informací více žadateli	117
2.4 Zahlcování povinného subjektu velkým množstvím žádostí	117
2.5 Využívání informací ke komerčním účelům	118
<u>D. Nové instituty do InfZ</u>	<u>118</u>
1. Informační komisař	118
2. Sankce za porušení InfZ	118
3. Zvýhodnění žalobce v soudním sporu	119
4. Konto nákladů	119
<u>E. Závěry a shrnutí</u>	<u>120</u>
<u>Přílohy:</u>	<u>121</u>
- Příloha č. 1: Přehled přímo oslovených povinných subjektů a dalších spolupracujících institucí	
- Příloha č. 2: Připomínky k analýze zákona o svobodném přístupu k informacím, uplatněné Otevřenou společností, o. p. s. a Ekologickým právním servisem	
- Příloha č. 3: Zkušenosti z praxe Ekologického právního servisu, Ligy lidských práv a MDAC (Centrum advokacie duševně postižených)	

**Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím,
z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce
a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů**

Usnesením vlády ze dne 25. října 2006, č. 1199, o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, byl ministrovi vnitra uložen úkol zpracovat a předložit vládě do 31. prosince 2006 *analýzu účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím^{*)}, z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje nebo obce, jejich organizačních složek, příspěvkových organizací a právnických osob jimi jinak ovládanými ve smyslu příslušných ustanovení obchodního zákoníku a zákonem zřízených právnických osob.* Po zahájení prací na plnění tohoto úkolu se však ukázalo, že pro kvalitní zpracování analýzy zákona o svobodném přístupu k informacím, má-li být materiál pro posouzení míry transparentnosti a veřejné kontroly uvedených subjektů skutečně přínosný, je nutno získat a následně vyhodnotit rozsáhlé a podrobné informace a poznatky z praktického uplatňování zákona o informacích. Tyto poznatky však bylo možno opatřit pouze na základě spolupráce s povinnými subjekty (zejména s ministerstvy, ostatními ústředními správními úřady, kraji, statutárními městy a s některými reprezentativně vybranými veřejnými institucemi) a rovněž s osobami využívajícími zákon o informacích k získání informací od povinných subjektů. Ministerstvo vnitra za tímto účelem v původním termínu připravilo a předložilo vládě *projekt analýzy*, který byl vládou odsouhlasen dne 12. března 2007, usnesením č. 221. Ministerstvo vnitra přitom této příležitosti využilo k tomu, aby původní zadání analýzy, směřující v podstatě pouze k vyhodnocení zákonem stanoveného okruhu povinných subjektů, rozšířilo i na posouzení ostatních otázek spojených s praktickou aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména zákonem stanoveného rozsahu práva na přístup k informacím a ustanovení upravujících procedurální otázky realizace práva na informace. Toto širší pojetí přitom nezbytně vyžadovalo i prodloužení termínu pro předložení analýzy vládě, a proto byl usnesením č. 221 tento termín nově stanoven do konce roku 2007.

Schválený projekt předpokládal rozdělení analýzy do několika oblastí. V první řadě bylo třeba analyzovat platnou právní úpravu, a to pojmenováním aplikačních a interpretačních obtíží. V rámci této části se zpracovatel dominantně soustředil na posouzení okruhu povinných subjektů, nicméně analýza by nebyla úplná bez pojmenování souvisejících aplikačních problémů (procesní postup pro vyřizování žádostí, důvody pro odmítnutí žádosti, aplikace správního řádu, úhrada nákladů a další). Předmětem analýzy mělo být též zhodnocení praktického uplatňování práva na informace, tzn. jak jsou jednotlivými povinnými subjekty realizována a dodržována ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, a to na základě podmětů oslovené veřejnosti. Spojení obou těchto pohledů, a to i přes to, že informace poskytnuté ze strany žadatelů byly minimální, umožnilo komplexně zhodnotit platný právní stav a zabývat se možnostmi řešení aplikačních problémů do budoucna, a to včetně případných změn platné právní úpravy. Protože záměrem vlády při přijímání usnesení č. 1199 je realizace opatření v boji s korupcí, soustředila se analýza z obsahového hlediska nejen na poskytování informací z výkonu veřejné moci povinnými subjekty (státní správy, v případě územních samosprávných celků z výkonu přenesené i samostatné působnosti), ale rovněž na poskytování informací z oblasti nakládání s veřejnými prostředky. Z procedurálního hlediska se analýza zaměřila na postupy povinných subjektů při vyřizování žádostí o poskytnutí informací, zejména na aplikačně sporná ustanovení.

^{*)} Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Nezbytnou součástí analýzy bylo rovněž posouzení možnosti obrany žadatelů o informace proti porušování zákona povinnými subjekty (např. stanovením sankcí) a stejně tak úvaha o obraně povinných subjektů proti možným případům zjevného zneužívání či obcházení zákona ze strany žadatelů o informace.

Problematika zákona o svobodném přístupu k informacím se v roce 2007 stala rovněž předmětem cíle vlády č. 97 (07.05), schváleného usnesením ze dne 30. května 2007, č. 596, který ukládá *připravit novely právních předpisů tak, aby veškeré údaje a informace o rozhodování a činnosti orgánů veřejné správy a subjektů, které jsou zřizovány nebo ovládány státem nebo územním samosprávným celkem (včetně dceřiných společností) byly veřejnosti přístupné, s výjimkou utajovaných informací* a jehož plnění bylo svěřeno do gesce Ministerstva vnitra. Jelikož splnění tohoto cíle vlády, tedy příprava novely příslušných zákonů, rovněž vyžaduje provedení podrobného rozboru platného právního stavu, stala se analýza zákona o svobodném přístupu k informacím současně první fází plnění uvedeného cíle vlády. Byl proto rozšířen i původně vymezený předmět analýzy o posouzení legislativních možností pro další rozšíření okruhu poskytovaných informací, resp. o zvážení možnosti rozšíření okruhu povinných subjektů a omezení některých výluk z povinnosti poskytovat informace (posouzení zákonem stanoveného vymezení povinných subjektů bylo součástí již původního zadání).

* * *

A. POSTUP ZPRACOVATELE PŘI ZÍSKÁVÁNÍ PODKLADŮ

Po schválení usnesení vlády č. 221 oslovilo Ministerstvo vnitra v dubnu roku 2007 písemně předem vytipované povinné subjekty se žádostí o spolupráci. Tato žádost byla zaslána všem ministerstvům a ostatním ústředním správním úřadům, dále všem krajům a všem statutárním městům a vybraným veřejným institucím. Tyto povinné subjekty byly požádány o sdělení svých zkušeností s aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím, a to z hlediska povinného subjektu a případně též z hlediska nadřízeného orgánu jiných povinných subjektů. Součástí výzvy byla též žádost o poskytnutí obdobných informací i od podřízených správních úřadů, organizačních složek, příspěvkových organizací a jiných právnických osob, vůči nimž tyto subjekty plní úlohu zakladatele nebo zřizovatele, jsou-li uvedené subjekty současně povinnými subjekty ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (součástí dopisu byla orientační osnova pro zpracování podkladů). O spolupráci byla požádána rovněž vybraná občanská sdružení a nevládní organizace. Ministerstvo vnitra ke spolupráci vyzvalo také krajské soudy, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud, které současně požádalo o poskytnutí rozhodnutí vztahujících se k aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím (s výjimkou judikatury publikované v oficiálních sbírkách nebo na internetových stránkách soudů). Přehled přímo oslovených subjektů je uveden v příloze č. 1 k tomuto materiálu.

K získání co největšího množství relevantních informací zejména od jednotlivých žadatelů o informace byla ke spolupráci vyzvána prostřednictvím internetových stránek Ministerstva vnitra¹ též veřejnost. Tuto výzvu převzal portál veřejné správy² a provozovatel webové stránky Informační systémy veřejné správy³. Usnesení vlády č. 221 bylo spolu se schváleným projektem současně zveřejněno v částce č. 3/2007 Věstníku vlády pro orgány

¹ http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/analiza_106.html.

² http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/10202?docid=109266.

³ <http://www.isvs.cz/pristup-k-infomacim/poskytuji-urady-informace-jak-jim-uklada-zakon.html>.

krajů a orgány obcí a výzva ke spolupráci byla publikována i v časopise Veřejná správa č. 18/2007.

Většina přímo oslovených povinných subjektů žádosti o spolupráci vyhověla a sdělila své zkušenosti s aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím i své náměty na možné legislativní úpravy tohoto zákona. Z oslovených povinných subjektů své stanovisko neposkytlo Ministerstvo spravedlnosti (ani přes dohodnuté prodloužení termínu), některá statutární města a některé z oslovených veřejných institucí (např. Česká televize). S výjimkou Městského soudu v Praze poskytly informace všechny oslovené soudy. S výjimkou Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně (a s pochopitelnou výjimkou v případě Nejvyššího soudu) zaslaly všechny soudy judikaturu (za roky 2005 a 2006), vztahující se k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud poskytl přehlednou databázi příslušné judikatury. Ze zaslanych podkladů přitom vyplynulo, že povinné subjekty, zejména státní orgány a územní samosprávné celky, se v praxi potýkají kromě specifických aplikačních problémů daných předmětem působnosti každého povinného subjektu též s totožnými obecnými (a opakujícími se) problémy, což potřebu zpracovat analýzu platného právního stavu jen podpořilo.

Naproti tomu se s očekávanou odezvou nesetkala snaha zpracovatele spolupracovat s občanskými sdruženími a za pomoci internetu s veřejností. Z osmi přímo oslovených nevládních organizací věcnou spolupráci poskytly pouze Transparency international – Česká republika, o. p. s. a obecně prospěšná společnost Otevřená společnost, v níž spolupráci zaštitil Mgr. Ing. Oldřich Kužílek, spoluautor návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím (zaslané podklady a zejména internetové stránky této společnosti nicméně byly podstatným zdrojem informací). Veřejnost oslovená za pomoci internetu reagovala na naši výzvu pouze v osmi případech, z nichž jen dva představovaly sdělení zkušeností žadatelů o informace, ostatní byly náměty zaslané jinými povinnými subjekty (zejména obcemi).

Ministerstvo vnitra se jako zpracovatel pochopitelně neomezilo pouze na informace předané povinnými subjekty. Při zpracování analýzy předně mohlo vycházet z poměrně bohatých vlastních zkušeností z výkonu působnosti nadřízeného orgánu krajů při poskytování informací ze samostatné působnosti (od účinnosti novely zákona o svobodném přístupu k informacím č. 61/2006 Sb. rozhodovalo jako nadřízený orgán ve více než 200 případech) a z poskytování metodické pomoci obcím a krajům v souvislosti s některými aplikačními otázkami zákona o svobodném přístupu k informacím. Využívaly byly dále odborné prameny, z nichž za všechny lze zmínit komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím kolektivu autorů pod vedením Mgr. Františka Korbela, PhD.⁴ (byť se vztahující k právní úpravě před novelou č. 61/2006 Sb.). Významným zdrojem informací byly též již zmíněné internetové stránky Otevřené společnosti, o. p. s.⁵, zejména rubrika obsahující judikaturu správních soudů, vztahující se k zákonu o svobodném přístupu k informacím a diskusní fórum, které je na uvedených webových stránkách rovněž obsaženo. K získání přehledu o aktuální judikatuře soudů zpracovatel dále využil kromě oficiálních sbírek též judikaturu uveřejňovanou na Nejvyšším správním soudem na jeho webových stránkách⁶.

Snahou zpracovatele bylo poskytnout objektivní a nezaujatý přehled aplikačních problémů a nastínit možnosti jejich řešení. Ačkoli většina praktických informací byla čerpána ze sdělení jednotlivých povinných subjektů, zpracovatel se snažil vyhnout jakékoli

⁴ KORBEL, F. a kol.: *Právo na informace – komentář*. Praha : Linde, 2. vyd., 2005.

⁵ <http://www.otevrete.cz>.

⁶ <http://www.nssoud.cz>.

jednostrannosti sledující „ochranu“ povinných subjektů před žadateli o informace. S pochybeními při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím se lze u povinných subjektů samozřejmě setkat, ať již je dáno ne vždy jednoznačnou dikcí zákona nebo jeho chybným užíváním, současně je však nutné zcela objektivně přiznat, že stávající podoba zákona o svobodném přístupu k informacím umožňuje i jisté (a přitom zcela zjevné) „zneužívání“ či přesněji „obcházení“ ze strany žadatelů, ať již je dáno jeho využíváním ke zcela jiným účelům než je docílení informovanosti o činnosti veřejné správy (čl. 17 odst. 5 Listiny) nebo obcházením některých jeho ustanovení (typická je snaha vyhnout se povinnosti uhradit náklady podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím). Na všechny tyto případy zpracovatel analýzy poukazuje v dalším textu.

Po zpracování první verze analýzy byl materiál dne 20. listopadu 2007 předložen do mezirezortního připomínkového řízení (podle jednacího řádu vlády), rozeslán elektronicky či poštou všem kontaktním osobám spolupracujícím na přípravě analýzy a současně umístěn na internetové stránky Ministerstva vnitra pro získání připomínek a poznatků od veřejnosti⁷. Termín pro zaslání připomínek byl stanoven do 5. prosince 2007, jednání k vypořádání připomínek se uskutečnilo 7. prosince 2007. Většina povinných připomínkových míst své vyjádření poskytla, z ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů stanovisko neposkytlo (do 7. prosince 2007) Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Energetický regulační úřad. Stanovisko dále nezaslaly Jihočeský, Karlovarský a Královéhradecký kraj a přibližně polovina statutárních měst. Oproti fázi zpracování materiálu se analýza setkala s o něco větší odezvou i u veřejnosti. Kromě Otevřené společnosti, o. p. s., poskytly své stanovisko též Ekologický právní servis (ve spolupráci se Zeleným kruhem), který své vyjádření doplnil též o poukaz na nejkřiklavější porušení InfZ povinnými subjekty, a některé další subjekty (zejména je nutno zmínit *Svaz měst a obcí České republiky*, *Hospodářskou komoru ČR* a občanské sdružení *Občané za kvalitu bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích*). Většina připomínek povinných subjektů se vyjadřovala k jednotlivým dílčím závěrům analýzy a spíše než požadavky na změnu analýzy se tudíž jednalo o vyjádření postoje k budoucím legislativním změnám. V rámci jednání dne 7. prosince 2007 byly vypořádány všechny zásadní připomínky obligatorních připomínkových míst a zpracovaná analýza je z tohoto hlediska předkládána bez rozporů (*připomínky týkající se textu analýzy* byly zapracovány, *připomínky týkající se budoucího legislativního řešení zjištěných problémů* budou zohledněny v rámci legislativních prací). Vzhledem k tomu, že zásadní připomínky uplatněné povinnými připomínkovými místy byly v naprostém protikladu s připomínkami uplatněnými Otevřenou společností, o. p. s. (Mgr. Ing. Kužílek) a Ekologickým právním servisem, rozhodl se zpracovatel v zájmu zachování objektivity celého materiálu z těchto připomínek vytvořit jakési „oponentní stanovisko“ a vyjádření Otevřené společnosti a Ekologického právního servisu učinit přílohou tohoto materiálu (příloha č. 2). Poukazy Ekologického právního servisu na nejčastější porušování zákona o svobodném přístupu k informacím byly do analýzy zahrnuty jako příloha č. 3.

Závěrem tohoto úvodu považuje zpracovatel za nutné upozornit, že smyslem dále uvedeného textu není poskytnout ucelený výklad všech ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Zpracovaná analýza má popsat existující problémy a posoudit možnosti jejich odstranění. Legislativní řešení zmíněná na jednotlivých místech analýzy je proto třeba považovat za východiska do další diskuse v rámci přípravy paragrafového znění novely. Na druhou stranu bylo úmyslem zpracovatele využít analýzu nejen jako podklad pro posouzení budoucích legislativních změn, ale též jako informaci pro subjekty aplikující zákon

⁷ http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/analiza_pripom_rizeni.html.

o svobodném přístupu k informacím o existujících výkladových problémech a o možnostech jejich řešení (tedy jako určitou specifickou „metodickou pomůcku“). Text se sice může jevit jako naddimenzovaný a příliš obsáhlý, nicméně pro zmíněné účely bylo takové řešení pro dosažení instruktivnosti výkladu a náležitého zdůvodnění zaujatých stanovisek nezbytné

* * *

B. ZHODNOCENÍ PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

1. Obecně ke zjištěným aplikačním problémům a k systematice analýzy

Podle poznatků zjištěných při přípravě analýzy byly jednotlivé problémy rozděleny do dvou, resp. tří okruhů. Předně se jedná o nedostatky stávajícího znění zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále bude užívána zkratka „InfZ“), které lze relativně spolehlivě odstranit výkladem (ať již orgány aplikujícími InfZ nebo soudy ve správním soudnictví) a které samy o sobě provedení legislativní změny nevyžadují. Do druhé kategorie lze naopak zařadit ty nedostatky platného právního stavu, jejichž spolehlivé výkladové řešení učinit nelze a jejichž odstranění by legislativní změnu vyžadovalo v každém případě (např. zákon neřeší způsob vyřízení stížnosti podle § 16a, podané po uplynutí stanovené lhůty). Třetí kategorií, nacházející se na pomezí mezi první a druhou skupinou případů, jsou ta ustanovení InfZ, jejichž nejasnosti by sice bylo možno odstranit (více či méně přesvědčivým) výkladem, nicméně z důvodu posílení právní jistoty žadatelů o informace a konec konců i povinných subjektů si platná právní úprava „zasluhuje“ upřesnění přímo v legislativním textu. Mimo uvedené kategorie stojí úvahy spojené se zavedením některých nových institutů (např. správní delikt postihující povinné subjekty při porušení InfZ) nebo se zásadní modifikací institutů stávajících (např. podrobnější rozvedení úhrady nákladů za poskytnutí informací).

Zpracovatel se zabýval rovněž námitkou (vznesenou ostatně i Veřejným ochráncem práv), zda je účelné a smysluplné provádět analýzu InfZ v době jen o něco málo delší než je jeden rok od účinnosti zásadní novely tohoto zákona (zákon č. 61/2006 Sb.). Je pravdou, že zmíněná novela odstranila celou řadu aplikačních problémů (zejména zrušením fikce negativního rozhodnutí o odepření /nevyhovění/ žádosti o informace), nicméně celou řadu výkladových problémů ponechala zcela bez povšimnutí (za všechny např. způsob vyřízení žádosti v případě neexistence požadovaných informací) a některé nové problémy naopak nastolila (např. výše uvedené vyřízení opožděně podané stížnosti, problematický vztah ke správnímu řádu, ne zcela jednoznačné vymezení povinných subjektů v případě územních samosprávných celků). Kromě toho okruh problémů, na které poukazují povinné subjekty v poskytnutých materiálech, i poznatky zpracovatele jako nadřízeného orgánu krajů při poskytování informací ze samostatné působnosti, jednoznačně svědčí o smysluplnosti a nutnosti vypracování analýzy i v tak relativně krátkém čase od účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.

Pro zpracování analýzy byly jednotlivé problémy, na které povinné subjekty v zaslaných podkladech poukázaly, zobrazeny a podle svého obsahu rozděleny do několika skupin. Analyzovány byly *obecné otázky související s InfZ*, dále – v souladu se zadáním podle usnesení vlády č. 221/2007 i s cílem vlády č. 97 – *okruh povinných subjektů, procedurální postupy pro vyřizování žádostí, nápravné prostředky a úhrada za poskytování informací*. Samostatnou kategorii představují *informace povinně zveřejňované a výroční zprávy*. Předmětem analýzy se bohužel nemohly stát veškeré otázky, na které bylo povinnými

subjekty poukázáno, zejména otázky vyřizování žádostí ve specifických případech odrážejících působnost jednotlivých povinných subjektů. Tyto podněty ostatně měly většinou podobu spíše otázek vztahujících se k aplikaci InfZ v individuálních případech. Nicméně i takové individuální otázky byly cenným zjištěním a Ministerstvo vnitra je zohlední v rámci své další činnosti.

2. Obecné otázky spojené s aplikací InfZ

2.1 Dva předpisy pro poskytování informací

Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy přiměřeně poskytovat informace o jejich činnosti. Ustanovení čl. 35 odst. 2 Listiny zakotvuje právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Provedení těchto práv je stanoveno v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Povinné subjekty v zaslaných podkladech poukázaly na odlišná procesní ustanovení obou zákonů i na praktické obtíže při posouzení, zda požadované informace náleží do působnosti zákona č. 123/1998 Sb. nebo zda má být žádost vyřizována v režimu „obecného“ InfZ (např. město Brno v zaslaných podkladech poukázalo na nejasnost při určení procesního režimu při poskytování informací z řízení o správních deliktech, při jejichž spáchání mohlo dojít k narušení životního prostředí). Navrhováno je proto buď sjednocení do jednoho právního předpisu (s nezbytností zvážit provázanost na Aarhuskou smlouvu – 124/2004 Sb. m. s.) nebo alespoň obsahové sjednocení příslušných procesních ustanovení.

Zpracovatel na tomto místě konstatuje, že úvaha nad případným sjednocením obou právních předpisů do jedné normy (s modifikacemi pro poskytování informací o životním prostředí, což je řešení slovenského zákona o přístupu k informacím⁸), event. alternativně navrhované sjednocení příslušných procesních ustanovení v existujících předpisech při zachování dvou samostatných zákonů překračuje zadání této analýzy i na ni navazující zadání legislativních změn. Obecně však lze říct, že většina povinných subjektů sjednocení úpravy do jednoho právního předpisu doporučila (pouze jeden krajský úřad uvedl, že existence dvou předpisů je vyhovující)⁹ a i zpracovatel s obecnou myšlenkou jednoho právního předpisu pro poskytování informací z oblasti veřejné správy jako s rozumným koncepčním řešením v zásadě souhlasí¹⁰.

2.2 Neexistence výslovného ustanovení, které by svěřilo InfZ do působnosti některého ústředního správního úřadu

Povinné subjekty dále poukázaly na *neexistenci výslovného ustanovení* (v zákoně č. 2/1969 Sb.), *které by svěřilo problematiku poskytování informací jednomu ústřednímu správnímu úřadu* (minimum povinných subjektů uvedlo, že určení takového orgánu není potřebné, neboť jednotnou aplikaci zákona dostatečně zajišťuje soudní judikatura), což znamená, že není ústřední správní úřad, který by poskytoval metodickou pomoc v oblasti InfZ a byl garantem jeho jednotné aplikace. Z možných správních úřadů se povinné subjekty nejčastěji přikláněli ke svěření této úlohy Ministerstvu vnitra, případně Úřadu pro ochranu

⁸ Zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

⁹ Ministerstvo životního prostředí takovou myšlenku výslovně neodmítlo.

¹⁰ Povinné subjekty v několika případech doporučily využít procesních ustanovení zákona č. 123/1998 Sb. jako ustanovení vyhovujících aplikační praxi lépe než ustanovení InfZ.

osobních údajů. V podkladech *Otevřené společnosti* se objevuje návrh na zřízení specializované nezávislé instituce pro oblast poskytování informací (*informační komisař*); k této problematice viz dále.

Je pravdou, že český právní řád výslovné ustanovení, které by svěřovalo problematiku přístupu k informacím do působnosti některého ústředního správního úřadu, neobsahuje. Samotný InfZ však v ustanovení § 21 odst. 3 zmocňuje Ministerstvo vnitra k vydání prováděcích předpisů a lze tudíž dovodit, že problematika poskytování informací náleží do působnosti tohoto rezortu¹¹ (v praxi ministerstvo poskytuje metodickou pomoc na základě individuálních žádostí územním samosprávným celkům ve vztahu k informacím týkajícím se jejich samostatné působnosti). Dle názoru zpracovatele tedy není třeba v tomto směru provádět změnu právní úpravy, neboť pocítovaný nedostatek výslovného ustanovení v kompetenčním zákoně je odstranitelný výkladem. Při případné legislativní změně by však bylo vhodné zvážit, zda by InfZ neměl mít v gesci buď určitý „nadrezortní“ útvar, např. Úřad vlády České republiky, nebo orgán stojící vně struktury správních úřadů – např. Veřejný ochránce práv.

S poskytováním metodické pomoci obcím v oblasti aplikace InfZ souvisí též poukaz některých statutárních měst a Krajského úřadu Plzeňského kraje, vztahující se k *usnesení vlády č. 875 ze dne 6. září 2000, o Metodickém pokynu ke sjednocení postupu orgánů veřejné správy při zajištění práva fyzických a právnických osob na poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*. Metodický pokyn svým obsahem představoval rozvedení původního znění InfZ a vzhledem k legislativním změnám InfZ, které mnohé z jeho obsahu odrazily v zákonném textu (novela č. 61/2006 Sb.) došlo k jeho zrušení **usnesením vlády ze dne 29. března 2006, č. 309**, o nařízení vlády o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinné subjekty nicméně vyžadují poskytování metodické pomoci při vyřizování žádostí o informace, a proto se jeví jako vhodné uložení obecného úkolu všem ministerstvům a ústředním správním úřadům poskytovat krajům a obcím metodickou pomoc při poskytování informací, které se týkají okruhu působnosti těchto ústředních správních úřadů (vycházíme z toho, že poskytování informací není výkonem nějaké specifické působnosti v oblasti veřejné správy, ale je integrální součástí výkonu toho úseku veřejné správy, jehož se poskytované informace týkají; např. poskytování informací o stavebních řízeních je součástí výkonu působnosti na úseku stavebního řádu). Vytvoření nového metodického pokynu formou usnesení vlády se vzhledem k přípravě novely na základě této analýzy jakož i vzhledem k probíhajícímu vývoji a ustalování judikatury nejeví jako vhodné. Uvažovat by však bylo možno o „metodických doporučeních“, zpracovaných příslušnými ústředními správními úřady pro konkrétní jimi „řízené“ oblasti veřejné správy (namísto souhrnného usnesení vlády). Nejednalo by se sice o závazné předpisy (pro subjekty, které mohou být usnesením vlády zavazovány), bylo by je však možné podle aktuálního vývoje judikatury operativně doplňovat a upravovat.

Obdobné problémy existují i ve vztahu ke stále platnému *nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*. Toto nařízení,

¹¹ Někdejší Ministerstvo informatiky i přes existenci zákonného zmocnění (a i přes autorství novely InfZ č. 61/2006 Sb.) své postavení jako ústředního správního úřadu pro problematiku poskytování informací odmítlo (usnesení ze dne 31. července 2006, č. j. MI 2141/2006 21). Ministerstvo vnitra by bylo možno považovat za ústřední správní úřad pro InfZ též s ohledem na § 12 odst. 2 kompetenčního zákona, neboť výčet zde vedený je demonstrativní a poskytování informací státními orgány i samosprávou lze považovat za „vnitřní věc“.

vydané podle § 21 InfZ, umožňuje obcím požádat příslušný orgán státní správy o součinnost při plnění některých povinností stanovených v § 5 InfZ (povinně zveřejňované informace). Nařízení *příslušným orgánem státní správy* rozumí buď okresní úřad (§ 1 odst. 3) nebo jiný územní orgán státní správy, do jehož působnosti patří předmět požadované součinnosti. Není-li tento orgán, je jím věcně příslušný ústřední orgán státní správy. Krajský úřad Olomouckého kraje v této souvislosti poukázal na to, že zákonem č. 320/2002 Sb. zřejmě nedošlo k přechodu tohoto úkolu okresních úřadů, neboť čl. CXIX uvedeného zákona tento případ neřeší (upravuje přechod působnosti stanovené zákonem nebo přechod úkolů nestanovených obecně závazným právním předpisem¹²). Podle názoru zpracovatele lze buď uvažovat o novelizaci nařízení, přičemž jako nejvhodnější se jeví svěřit úlohu okresních úřadů krajským úřadům, které vůči obcím a jejich orgánům jako povinným subjektům vykonávají úlohu nadřízeného orgánu a jsou s nimi tedy v této oblasti v bezprostředním kontaktu (k úvaze však je, zda uložení takové povinnosti krajským úřadům by nemělo být realizováno přímo zákonem), nebo o ponechání tohoto nařízení v nezměněné podobě s tím, že úlohu okresního úřadu podle § 1 odst. 3 in fine nařízení nyní vykonává věcně příslušný ústřední správní úřad (ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží problematika, k níž se požadovaná součinnost vztahuje).¹³

2.3 Provázanost InfZ se správním řádem

Vazbu InfZ na správní řád v současnosti upravuje ustanovení § 20 odst. 4. Obecně se při postupu podle InfZ ze správního řádu aplikují pouze základní zásady činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178 (určení nadřízeného správního orgánu). Zákon počítá s (neomezenou) aplikací správního řádu pouze pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti (není přitom zcela zřejmé, zda jde pouze o ustanovení týkající se rozhodnutí nebo i o ustanovení upravující vedení řízení¹⁴) a pro odvolací řízení. V řízení o stížnosti (dle § 16a InfZ) je správní řád aplikován pro počítání lhůt, pro doručování a pro případné náklady řízení. InfZ přitom výslovně stanoví, že v ostatním se správní řád nepoužije.

Užití správního řádu při rozhodnutí o odmítnutí žádosti, v řízení o odvolání a o stížnosti podle § 16a InfZ se analýza věnuje v dalších částech. Na tomto místě je pojednáno o užití správního řádu pro postup povinného subjektu při vyřizování žádostí v ostatních případech. Povinnými subjekty je v této souvislosti nejčastěji poukazováno na problémy v otázce *počítání lhůt, doručování a náležitostí úkonů povinných subjektů* (zejména ve vztahu k *odložení* žádosti jako jednomu ze tří zákonem předvídaných způsobů vyřízení žádosti a k *oznámení* o výši požadované úhrady nákladů podle § 17).

2.3.1 Počítání lhůt

InfZ neobsahuje zvláštní ustanovení o *počítání lhůt* a § 40 správního řádu v důsledku znění § 20 odst. 4 přímo aplikovatelný není (původní znění InfZ obsahovalo v § 20 odst. 4 pro počítání lhůt výslovný odkaz na správní řád, avšak v důsledku ne zcela zdařilé novelizace tohoto ustanovení již InfZ obecný odkaz na správní řád neobsahuje). Aplikacních problémů

¹² K výkladu čl. CXIX odst. 2 zákona č. 320/2002 Sb. viz též nález Ústavního soudu ze dne 25. září 2007, **sp. zn. Pl. ÚS 5/04**

¹³ Jistou míru součinnosti s povinnými subjekty nyní upravuje též § 5 odst. 6 InfZ, umožňující splnění povinnosti zveřejnit informace podle § 5 odst. 4 a 5 tím, že tyto informace budou zpřístupněny správci portálu veřejné správy (podrobnosti má stanovit prováděcí právní předpis, který však nebyl dosud vydán).

¹⁴ Zástupkyně veřejného ochránce práv (zpráva z 12. září 2007, sp. zn. 2401/2007/VOP/KČ) toto ustanovení vykládá tak, že „rozhodnutí se v případě zákona o svobodném přístupu k informacím vydává bez provedení správního řízení“ (uvádí tak nicméně bez podrobnějšího odůvodnění).

v této oblasti je celá řada. Není zřejmé, zda připadne-li konec lhůty např. pro poskytnutí informace či pro podání stížnosti na sobotu, neděli nebo svátek dojde k prodloužení lhůty na nejbližší pracovní den (srov. § 40 odst. 1 písm. c/ správního řádu)¹⁵. Problémy vyvolává též otázka, zda se do počátku lhůty započítává i den, ve kterém bylo učiněno příslušné podání (srov. § 40 odst. 1 písm. a/ správního řádu) a otázka zachování lhůty (srov. § 40 odst. 1 písm. d/ správního řádu). Povinné subjekty tento problém nyní řeší zpravidla dvěma způsoby – buď aplikují ustanovení § 40 správního řádu *per analogiam* nebo vycházejí z toho, že obecné principy počítání času, jimž ustanovení § 40 správního řádu odpovídá, jsou součástí obecných principů právních a jsou proto aplikovatelná i bez výslovného zákonného ustanovení (srov. k tomu např. nálezy Ústavního soudu **sp. zn. Pl. ÚS 33/97**, publikovaný pod č. 30/1998 Sb. nebo ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 163, sv. 9). Lze se však setkat i s přístupy dovozujícími, zřejmě pod vlivem judikatury soudů vztahující se k fiktivnímu rozhodnutí podle dřívější úpravy, že poslední den lhůty může připadat na sobotu, neděli i svátek.¹⁶

Ve vztahu ke lhůtám určeným v InfZ, zejména ve vztahu ke lhůtě stanovené pro poskytnutí informace, je rovněž diskutní, *zda pro vyřízení žádosti postačí, je-li informace v poslední den lhůty odeslána žadateli nebo musí-li již být v tento okamžik žadateli doručena*.¹⁷ Podle názoru zpracovatele analýzy k této otázce již dnes není využitelná

¹⁵ K předchozí právní úpravě ve vztahu ke konci lhůty pro vydání fiktivního rozhodnutí je možno odkázat na nejednotné názory: např. v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2003, **sp. zn. 7 A 130/2001** byl vyjádřen názor, že fikce nastane až v nejbližší následující pracovní den [*Lhůta k vyřízení rozkladu tedy počala běžet dne 21. 6. 2001 (§ 20 odst. 4 zákona, § 27 odst. 2 správního řádu) a skončila dne 5. 7. 2001 - vzhledem k tomu, že šlo o svátek, je posledním dnem lhůty pro vydání rozhodnutí 9. 7. 2001.*]. Naproti tomu Krajský soud v Plzni v rozhodnutí ze dne 4. ledna 2007, **č. j. 30 Ca 72/2004-52** uvedl: *Jelikož Obecní úřad Příšov ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí podle § 15 odst. 1, vydal podle § 15 odst. 4 věty první zákona č. 106/1999 Sb. dne 6.7.2004 fiktivní rozhodnutí, kterým odepřel informace, o jejichž poskytnutí požádal žalobce žádostí datovanou dne 8.6.2004 a došlou tomuto úřadu dne 11.6.2004 (k vydání fiktivního rozhodnutí může podle názoru soudu dojít i v sobotu, v neděli nebo ve svátek).*

¹⁶ Jihomoravský kraj v připomínkách upozornil na nejednotný přístup nadřízených orgánů k určování konce lhůty. Podle jeho zkušenosti Ministerstvo pro místní rozvoj ve svých dřívějších rozhodnutích akceptovalo konec lhůty i v případě soboty, neděle nebo svátku, zatímco Ministerstvo vnitra nikoli. K věci zaujala stanovisko též zástupkyně veřejného ochránce práv (zpráva z 12. září 2007, **sp. zn. 2401/2007/VOP/KČ**), která se ztotožnila s „posunutím“ konce lhůty v případě soboty, neděle nebo svátku.

¹⁷ Jde nepochybně o úvahy mající svůj původ v předchozí právní úpravě stanovící fikci negativního rozhodnutí o odmítnutí žádosti v případě, že lhůta pro vyřízení marně uplynula. Soudní judikatura k této úpravě se vztahující nebyla nikterak jednotná, o čemž svědčí i dále uvedený přehled. Soudy se většinou přikláněly k tomu, že rozhodnutí (dopis s poskytnutím informace, nemá-li dojít ke vzniku fiktivního rozhodnutí) musí být v poslední den lhůty doručeno žadateli, případně uloženo u držitele poštovní licence a připraveno k vyzvednutí. Lze však nalézt i odlišné nepublikované judikáty, podle nichž postačilo, pokud bylo rozhodnutí ve lhůtě vydáno (datum vydání rozhodnutí - § 47 odst. 5), i když nebylo žadateli oznámeno (§ 51 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.).

K původnímu správnímu řádu uvádí webová stránka www.otevrete.cz: Rozsudek Krajského soudu v Plzni **sp. zn. 30 Ca 56/2003** ze dne 22. 10. 2003: „*Pravidla pro počítání lhůt uvedená v § 27 odst. 2 spr. ř. (konkrétně: odst. 2 věta třetí) platí podle názoru soudu pouze pro úkony adresátů veřejné správy a nikoli též jejich vykonavatelů (viz např. Vladimír Mikule a kol.: Správní řízení ve věcech stavebních. 1. vyd. Praha 1997, s. 132).* Existují však i opačné judikáty, které akceptují vydání rozhodnutí v poslední den lhůty – např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. dubna 2006, **č. j. 10 Ca 196/2004-41**, rozsudek téhož soudu ze dne 27. dubna 2007, **č. j. 7 Ca 2/2006-29** nebo rozsudek ze dne 26. října 2006, **č. j. 10 Ca 30/2006-30**, ze kterého citujeme: *Městský soud v Praze je totiž názoru, že ust. § 15 odst. 4 věta první zákona o informacích podmínku doručení rozhodnutí pro jeho vydání v sobě neobsahuje. Není-li pochyb (...), že den uvedený v rozhodnutí je skutečným dnem, kdy bylo rozhodnutí vydáno, pak lhůta pro vydání rozhodnutí byla splněna, aniž by bylo nutno v této 15 denní lhůtě činit další úkon, kterým je doručení písemného vyhotovení rozhodnutí žadateli. Takovýto závěr učinil ve svém rozhodnutí i jiný senát Městského soudu v Praze /rozsudek ze dne 31. 10. 2005 č. j. 5 Ca 27/2004/, který uvedl, „že rozhodování správního orgánu bylo vyvoláno žádostí žalobce, žadatele o poskytnutí informace, který znal počátek lhůty pro vydání rozhodnutí, jenž se odvíjí ode dne podání žádosti. Po uplynutí této*

judikatura správních soudů vztahující se k určení vzniku fiktivního negativního rozhodnutí¹⁸, a je proto nutné vycházet z toho, že pro zachování lhůty postačí, je-li zásilka obsahující vyžádané informace v poslední den lhůty předána k doručení (vypravena)¹⁹; uplatní se tedy identický princip jako v § 71 správního řádu [v případě rozhodnutí o odmítnutí žádosti, které musí být dle § 15 odst. 1 InfZ vydáno ve lhůtě pro vyřízení žádosti, přitom tento závěr vyplývá z přímo aplikovatelného ustanovení § 71 odst. 1 písm. a) správního řádu (*vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu jeho písemného vyhotovení k doručení*)]. Ve vztahu ke lhůtě pro vyřízení žádosti (§ 14 odst. 5 písm. d/ InfZ) však výslovně aplikovatelné ustanovení chybí a tato otázka je proto záležitostí výkladu.

Podle názoru zpracovatele představuje absence výslovné právní úpravy počítání lhůt pro vyřizování žádostí výrazný nedostatek, který lze odstranit pouze novelizací § 20 odst. 4 InfZ, a to obnovením obecně použitelného odkazu na správní řád.

2.3.2 Formální náležitosti úkonů povinných subjektů

Některé povinné subjekty poukazují na *neexistenci vymezení formálních náležitostí úkonů realizovaných podle InfZ* (zejména pokud jde o odložení žádosti a oznámení o úhradě nákladů). Tyto náležitosti bývají dovozovány ze základních zásad činnosti správních orgánů, nicméně ani tak nejsou nesporné (výslovně zmíněnou otázkou je např. povinnost uvádět v odložení či oznámení k úhradě „poučení“ o možnosti podat stížnost či o následcích neuhrazení). Praxe tento problém zpravidla bez zásadních obtíží řeší tím, že podpůrně vychází z náležitostí správního rozhodnutí, tedy včetně uvedení odůvodnění a poučení (tyto „náležitosti“ lze ostatně poměrně spolehlivě ze základních zásad dovodit). Výslovné legislativní řešení – ať již vymezením náležitostí v InfZ nebo odkazem na přiměřenou aplikaci např. náležitostí pro správní rozhodnutí – proto zpracovatel nepovažuje za nezbytné.

lhůty si může být zcela jist, že o jeho žádosti bylo rozhodnuto, ať již aktivně, či nečinností správního orgánu. Žadatel o poskytnutí informace tedy má možnost „střežit si svá práva“. Právní úprava upravující postup správního orgánu při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací zaručuje možnost obrany žadatele, kterému je poskytnutí informace odepřeno. Ani v případě, že žadatel se o vydání rozhodnutí v písemné podobě dozví (bude mu doručeno) až po té, co již podal odvolání v domnění, že nastala fikce zamítavého rozhodnutí, není žadatel na svém právu obrany zkrácen. Rovněž proti písemnému rozhodnutí může podat odvolání, a to do 15ti dnů ode dne jeho doručení“. Požadavek včlenění dalšího úkonu správního orgánu, kterým je doručení písemného vyhotovení rozhodnutí žadateli do toliko 15 denní lhůty by de facto znamenal požadavek, aby správní orgán, který vydává rozhodnutí, si sám tuto lhůtu zkrátil tak, aby i v této lhůtě byl schopen písemné vyhotovení rozhodnutí žadateli doručit a to včetně všech aspektů doručení /např. odstěhoval-li se adresát zásilky z místa doručování, nezdržuje-li se adresát zásilky v místě doručování/, z nichž nelze jednoznačně dovodit dobu, po kterou bude doručování písemnosti trvat. Městský soud v Praze má však za to, že zákonodárce takovou podmínku v ustanovení § 15 odst. 4 věta první zákona o informacích, vůbec nestanovil, a i proto je toto ustanovení postaveno zcela jednoznačně, bez vyvolání pochyb je-li třeba pro doručení písemného vyhotovení rozhodnutí žadateli předem „kalkulovat“ /počítat/ s 3 denním popř. i delším časovým úsekem.).

¹⁸ Lhůta pro vydání rozhodnutí se současným stanovením fikce rozhodnutí měla oproti ostatním lhůtám stanoveným InfZ (např. oproti lhůtě pro odložení žádosti, mající pořádkovou povahu – viz dále) odlišnou povahu a soudní judikatura tuto specifičnost musela zohlednit. Po změně právní úpravy odstraněním fikce rozhodnutí již není důvodu pro odlišné posuzování jednotlivých lhůt stanovených InfZ (ostatní lhůty měly povahu v podstatě procesní, jejichž porušení nebylo prováděno sankcí).

¹⁹ Podobným problémem se zabýval Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, a to ve vztahu k § 175 odst. 5 správního řádu (*Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn.*). Ve stanovisku č. 26/2006 (<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery/2006/26.html>) zaujal stanovisko, podle kterého postačí, je-li vyrozumění v této lhůtě odesláno od správního orgánu.

2.3.3 Doručování

Nedostatek vazby na správní řád se projevuje i v *neexistenci odkazu na ustanovení o doručování písemností*. Kromě obvyklých problémů např. s neexistencí fikce doručení písemností jsou obtíže též v oblasti elektronického doručování, neboť není zřejmé, zda povinný subjekt musí doručovat písemnosti elektronicky výlučně se zaručeným elektronickým podpisem. Praxe v této oblasti není zdaleka jednotná, většinou se však akceptuje, v případě poskytování informací elektronicky, jejich zaslání bez zaručeného elektronického podpisu (vychází se přitom z toho, že InfZ preferuje rychlost a neformálnost poskytování informací, a to elektronickou formou – viz § 4 odst. 5 InfZ). Problémem však může být takové doručování v případě odkládání žádosti nebo zaslání oznámení o úhradě nákladů, neboť je obtížné prokázat doručení písemnosti „prostou“ elektronickou poštou; povinné subjekty nicméně vědomy si této komplikace písemnosti zasílají poštou v listinné podobě²⁰. Podle názoru zpracovatele by bylo třeba pro adekvátní řešení tohoto problému připustit alespoň podpůrnou aplikaci správního řádu.

2.3.4 Obecně k rozšíření subsidiarity správního řádu

Povinné subjekty kromě výše zmíněných problémů poukazovaly relativně často na *celkovou neprovázanost InfZ se správním řádem*. Některé povinné subjekty se setkaly např. s žádostmi o nahlédnutí do spisu z vyřizování žádosti o informace (mimo rozhodování o odmítnutí žádosti či odvolací řízení, kde by pro nahlížení mohlo být aplikovatelné ustanovení § 38 správního řádu – viz dále). Názory přitom oscilují mezi myšlenkou zcela vyloučit správní řád a stanovit vlastní jednodušší procedurální pravidla (Ministerstvo dopravy) až po bezvýhradnou aplikaci správního řádu jako celku (Ministerstvo financí).

Podle názoru zpracovatele jsou úvahy o upřesnění § 20 odst. 4 InfZ, který vymezuje vztah InfZ a správního řádu, oprávněné. Řešení se v podstatě nabízí dvojí – buď výslovně stanovit, která ustanovení správního řádu – část první a vybraná ustanovení části druhé – budou aplikovatelná na postup při vyřizování žádosti (ve vztahu k problematice stížností podle § 16a, rozhodování o odmítnutí a odvolacímu řízení je třeba volit řešení specifická; k tomu viz dále) nebo obecně odkázat na přiměřenou aplikaci správního řádu bez bližšího určení, což se však nejeví jako optimální, neboť by mohlo znamenat v praxi zřejmě jen obtížně proveditelné propojení InfZ a správního řádu (zejména z hlediska povinných subjektů nedisponujících odborným aparátem, např. malé obce) a v každém případě by vyžadovalo daleko obsáhlejší revizi platného znění InfZ. Z totožných důvodů by zřejmě nemohlo být účinným řešením ani uvedení obecného odkazu pouze na část čtvrtou správního řádu. Jako nejvhodnější se zpracovateli jeví odkaz InfZ na konkrétní ustanovení správního řádu, který však pochopitelně vyžaduje přesné posouzení, jaká ustanovení by měla být aplikovatelná (nepochybně ustanovení o počítání lhůt a o doručování)²¹; v každém případě by však InfZ měl upravovat jen nezbytné odchylky od jednotlivých ustanovení správního řádu a ve zbytku by měl odkazovat na správní řád. Jelikož zákon upravuje kromě poskytování informací na žádost též povinné zveřejňování informací a povinnost zpracovávat výroční zprávu, přičemž dle nyní

²⁰ Podle § 67 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, *se do vlastních rukou adresáta odesílají určení původci dokumenty, u nichž je nutno, aby doručení bylo doloženo, nebo je-li to stanoveno zvláštními právními předpisy. Písemný doklad stvrzující, že dokument byl doručen nebo že poštovní zásilka obsahující dokument byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo, se po vrácení určeným původcům připojí k příslušnému spisu.* V podrobnostech viz vyhláška č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby (zejm. § 4 vyřizování dokumentů, § 5 vyhotovování dokumentů, § 6 podepisování dokumentů a užívání razítek a § 7 odesílání dokumentů).

²¹ Takto ostatně navrhuje aplikaci správního řádu ve svých připomínkách řešit Otevřená společnost, o. p. s.

platného znění § 20 odst. 4 se i na tyto činnosti vztahuje správní řád v rozsahu základních zásad, ochrany před nečinností a ustanovení § 178, bylo by při širší aplikaci správního řádu na vyřizování žádostí zřejmě nutno tyto úkony z hlediska možné aplikace správního řádu posuzovat odděleně (event. zcela vyloučit).

2.4 Délka lhůt stanovených InfZ pro úkony povinných subjektů

S aplikací správního řádu souvisí též otázka délky lhůt stanovených InfZ pro vyřizování žádostí a pro další úkony. Většina povinných subjektů poukázala na jejich nepřiměřenou krátkost, která v mnoha případech prakticky znemožňuje kvalitní a kvalifikované vyřizování žádostí. V rámci připomínkového řízení před předložením materiálu vládě všechny povinné subjekty podpořily úpravu lhůt stanovených InfZ.

InfZ stanoví povinným subjektům lhůtu pro odložení žádosti z důvodu nedostatku působnosti (sdělit žadateli 7 dnů ode dne *doručení* žádosti; § 14 odst. 5 písm. c/), pro výzvu k upřesnění žádosti (žadatel musí být vyzván do 7 dnů ode dne *doručení* žádosti; § 14 odst. 5 písm. b/), pro výzvu k doplnění žádosti (žadatel musí být vyzván do 7 dnů ode dne *podání* žádosti; § 14 odst. 5 písm. a/) pro poskytnutí informace a pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti (do 15 dnů ode dne *přijetí* žádosti; § 14 odst. 5 písm. d/ a § 15)²², pro předložení odvolání nadřízenému orgánu (do 15 dnů ode dne *doručení* odvolání, § 16 odst. 2), pro rozhodnutí o odvolání (do 15 dnů ode dne *předložení* odvolání povinným subjektem; v případě rozkladu do 15 pracovních dnů ode dne *doručení* rozkladu; § 16 odst. 3), pro předložení stížnosti nadřízenému orgánu (do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost *došla*, § 16a odst. 5) a pro rozhodnutí o stížnosti (do 15 dnů ode dne *předložení* stížnosti; § 16a odst. 8). Požadavky povinných subjektů se koncentrují zejména na prodloužení 7 denních lhůt a na prodloužení 15 denní lhůty pro vyřízení žádosti (argumentují zejména tím, že obsah žádosti není nijak omezen a v praxi může dojít – a skutečně dochází k tomu – že předmětem žádostí jsou obsáhlé soubory informací, a proto je reálně není možné vyřídit ani ve lhůtách prodloužených v § 14 odst. 7).

Podle názoru zpracovatele skutečně v některých případech – zejména jsou-li požadovány obsáhlé informace nebo je-li před poskytnutím informace nutno zvážit ochranu práv třetích osob a v zákonem stanoveném rozsahu vydat rozhodnutí o /částečném/ odmítnutí žádosti a toto rozhodnutí řádně odůvodnit – může v důsledku nyní platných lhůt dojít k tomu, že kvalitní vyřízení žádosti bude značně ztíženo (např. je-li povinný subjekt zatěžován velkým množstvím žádostí nebo bude-li vyřízení jedné žádosti bude vyžadovat nadměrné pracovní zatížení povinného subjektu). V této souvislosti je rovněž třeba uvést, že povinné subjekty vedle poskytování informací vykonávají celou řadu správních agend, a nemohou proto veškerou svou pracovní činnost redukovat pouze na vyřizování žádostí o informace. Nelze nevidět ani odlišnosti mezi jednotlivými povinnými subjekty, kdy zejména malé obce, které často mají neuvolněného starostu bez jakéhokoli dalšího odborného aparátu, mají s vyřizováním žádostí problémy nejen z hlediska odborného ale i „technického“, které brání vyřizovat žádosti v zákonem stanovené lhůtě. Při hodnocení tohoto problému je však nutné na druhé straně zohlednit též zcela oprávněný požadavek na rychlost²³ poskytování informací a

²² Na okraj lze poznamenat, že InfZ ani neupravuje jednotnou terminologii – ustanovení § 14 odst. 1 hovoří o okamžiku podání žádosti, ustanovení § 14 odst. 5 písm. a) o podání žádosti, ustanovení § 14 odst. 5 písm. b) a c) o doručení žádosti a ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) o přijetí žádosti. Tyto způsoby vymezení je třeba vykládat jednotně, byť přesvědčivostí právní úpravy tento stav nijak nesvědčí.

²³ **Zákon č. 123/1998 Sb.** stanoví pro vyřízení žádosti lhůtu 30 dnů (§ 7 odst. 1) a umožňuje její prodloužení až na 60 dnů. **Aarhuská úmluva** (čl. 4 odst. 2 124/2004 Sb. m. s.) lhůtu jednoho měsíce, prodloužitelnou na dva měsíce. **Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES** ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (čl. 4 odst. 1) ukládá poskytnutí informace do 20 pracovních dnů, přičemž

legitimní očekávání žadatelů, že na jejich žádosti bylo reagováno v přiměřené době tak, aby vyžádané informace neztrácely na aktuálnosti. Nelze však popřít, že obtíže spojené s kvalifikovaným rozhodováním povinných subjektů i nadřízených orgánů v řízeních o stížnostech a odvoláních (např. požadavek na součinnost s odvolatelem při vedení správního řízení apod.) se v důsledku lhůt skutečně mohou vyskytnout. Přehlédnout nelze ani to, že vzhledem k předem prakticky neomezenému okruhu informací, které informační povinnosti podléhají (a jejichž vydání může být požadováno v jedné žádosti), vyžaduje správná aplikace InfZ znalost celé řady speciálních úprav a zejména v podmínkách malých obcí, které nedisponují školeným odborným aparátem, též navazující konzultace ke správnému vyřízení žádosti (což se obzvlášť projevuje v rozdílné úrovni odůvodnění rozhodnutí o odmítání žádostí jednotlivých povinných subjektů). V praxi přitom dochází i k faktickému zkrácení lhůty, např. je-li stížnost podle § 16a doručena povinnému subjektu v pátek, pak ve skutečnosti má pouze 5 dní pro posouzení důvodnosti stížnosti (§ 16a odst. 5), nebo je-li žádost doručena ve čtvrtek, pak do běhu lhůty připadnou dva víkendy a fakticky se lhůta pro vyřízení žádosti zkrátí na 11, resp. reálně na 10 dnů. Nelze nevidět ani určitý nepoměr mezi relativně krátkými lhůtami stanovenými povinným subjektům a např. 30 denní lhůtou stanovenou žadateli pro podání stížnosti (§ 16a odst. 3) nebo 60 denní lhůtou pro provedení úhrady nákladů (§ 17 odst. 5).

Zpracovatel z uvedených důvodů obecně souhlasí s konstatováním povinných subjektů, že mohou nastat případy, v nichž lhůta (ani po jejím prodloužení) nebude dostatečná. Jedním z uvažovaných řešení by proto mohla být určitá úprava lhůt pro vyřízení žádosti. Pokud by taková úprava byla přiměřená, mohla by být shledána i ve prospěch žadatelů, neboť povinný subjekt při delší lhůtě pro vyřízení žádosti (nadřízený orgán pro stížnost nebo odvolání) bude mít adekvátní prostor pro posouzení žádosti, pro konzultaci s nadřízeným orgánem, pro posouzení stížnostních nebo odvolacích námitek apod. Na druhou stranu by taková úprava musela zcela respektovat požadavek na rychlost vyřizování žádostí. Diskutovat lze proto o těchto řešeních: Obecné prodloužení zákonem stanovených lhůt (pro vyřízení žádosti, rozhodnutí o stížnosti nebo o odvolání) např. s odkazem na správní řád na 30 dnů zřejmě nebude možné (a bylo by ostatně v rozporu i s transponovanou směrnicí). V tomto případě lze souhlasit i s námitkou, že takové prodloužení by šlo proti smyslu požadavku na rychlost poskytování informací²⁴. Kromě toho lhůtu pro vyřízení žádosti (a tudíž i lhůtu pro vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti) lze prodloužit ze zákonem stanovených podmínek podle § 14 odst. 7 InfZ. K diskusi nad řešením problémů spojených se lhůtami stanovenými InfZ při současném zachování principů InfZ (rychlé poskytování informací) by proto mohlo být buď mírné prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti, pro rozhodnutí o odvolání a o stížnosti z 15 na 20 dnů nebo tuto lhůtu ponechat ve stávající podobě a započítávat do jejího běhu pouze pracovní dny (tak, jak s tímto řešením počítá lhůta pro rozhodnutí o rozkladu). Jiným řešením nastíněných problémů by mohlo být též doplnění (rozšíření) důvodů pro prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti (dle judikatury jde v tomto případě o lhůtu pro poskytnutí informací podle § 14 odst. 7), např. o technické nebo personální obtíže související s vyřizováním žádostí nebo o případy kumulování žádostí od jednoho žadatele. Zpracovatel ke způsobu řešení této

tuto lhůtu je možné prodloužit u rozsáhlých nebo složitých žádostí o dalších 20 dnů (o tom je třeba do tří týdnů informovat žadatele). Totožným způsobem vymezuje lhůty **směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003**, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Naopak slovenský zákon o přístupu k informacím ukládá žádost vyřídit bez zbytečného odkladu, nejpozději do 8 pracovních dnů od obdržení nebo od odstranění nedostatků žádosti, přičemž lhůtu je možno prodloužit maximálně opět o 8 dní (§ 17).

²⁴ V této souvislosti je třeba upozornit na legislativní proces přijímání zákona č. 61/2006 Sb. Předkladatel navrhoval prodloužení lhůty pro rozhodnutí o odvolání z 15 na 30 dní, nicméně v Poslanecké sněmovně byl tento návrh odmítnut a byla ponechána 15 denní lhůta.

otázky nezaujímá konečné stanovisko a ponechává volbu varianty řešení až do fáze přípravy paragrafového znění novely InfZ. Zřejmě by však bylo možno namísto plošného prodloužení lhůt omezit případnou novelu InfZ v této otázce pouze na opatření reagující na případy, kdy z objektivních důvodů nebude možno žádosti vyřídit včas (tzn. rozšíření důvodů pro prodloužení lhůty).

Kromě uvedeného je nicméně třeba akceptovat *námítku vztahující se k 7 denní lhůtě pro předložení stížnosti podle § 16a odst. 5*, která v praxi vůbec neumožňuje povinnému subjektu dostatečné posouzení stížnostních důvodů a případné vyhovění stížnosti (nehledě na to, že s ohledem na zásadu spolupráce správního orgánů by měl povinný subjekt při předání stížnosti nadřízenému orgánu spis doplnit o stanovisko ke stížnostním důvodům, neboť bez takového stanoviska nadřízený orgán často nebude schopen dostatečně přezkoumat postup povinného subjektu, což ve svém důsledku zřejmě nutně musí vést k nepřezkoumatelnosti tohoto postupu a k příkázání opětovného vyřízení žádosti). Uvedenou lhůtu by přitom podle názoru zpracovatele bylo vhodné sjednotit s lhůtou pro předložení odvolání nadřízenému orgánu (§ 16 odst. 2), tj. na 15 dní (toto řešení bylo povinnými subjekty v připomínkovém řízení podpořeno).

2.5 Obecné zhodnocení procesních ustanovení pro vyřizování žádostí

S výjimkou výhrad k zákonem stanoveným lhůtám nebyly v zaslaných podkladech zaznamenány výraznější výhrady proti novým procesním ustanovením, která upravují vyřizování žádostí. Povinné subjekty se v zásadě shodují na tom, že odstranění fikce negativního rozhodnutí je nesporným přínosem platné právní úpravy (a to i vzhledem k přístupu správních soudů, které taková rozhodnutí rušily pro nepřezkoumatelnost). Uplatněné výhrady se zpravidla týkaly některých detailních procesních ustanovení, která budou analyzována u jednotlivých nápravných prostředků (zejména stížnost podle § 16a InfZ je shledávána jako ne zcela „domyšlený“ procesní institut). Krajské úřady poukazují na porušování InfZ ze strany zejména malých obcí, které např. nepředávají stížnosti či odvolání nadřízenému orgánu nebo nerespektují rozhodnutí o stížnostech či rozhodnutí o odvoláních. V podrobnostech viz kapitola C.

3. Vymezení okruhu povinných subjektů

Druhým okruhem problémů, jemuž však je s ohledem na zadání analýzy (viz usnesení vlády č. 221/2007 a cíl vlády č. 97) věnována pozornost největší, je vymezení okruhu povinných subjektů v platné právní úpravě a zhodnocení možností jeho rozšíření o další právnické osoby (zřizované nebo ovládané státem nebo územním samosprávným celkem), resp. legislativní odstranění pochybností o tom, zda takové právnické osoby (obchodní společnosti 100% vlastněné nebo ovládané státem či územním samosprávným celkem) mezi povinné subjekty *de lege lata* náleží.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 InfZ jsou povinnými subjekty, které mají podle toho zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, **státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce**. Podle § 2 odst. 2 InfZ jsou povinnými subjekty dále ty **subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti**.²⁵ Rozbor takto stanoveného

²⁵ Pro srovnání zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (§ 2 písm. b/): *povinnými subjekty se rozumí: 1. správní úřady a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků, 2.*

okruhu těchto subjektů je, jak již bylo v úvodu zmíněno, hlavním smyslem předložené analýzy.

3.1 Vymezení „povinných subjektů“ v předpisech ES

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, vychází při formulování dotčených subjektů (*subjekty veřejného sektoru* a *veřejnoprávní subjekty*) ze směrnic pro zadávání veřejných zakázek, přičemž výslovně vylučuje aplikaci povinnosti na *veřejné podniky* (bod 10 preambule směrnice). *Subjektem veřejného sektoru* (čl. 2 odst. 1) se rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty. *Veřejnoprávním subjektem* (čl. 2 odst. 2) je jakýkoli subjekt a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a b) který má právní subjektivitu a c) který je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními orgány nebo je těmito orgány řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu jevíce než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.²⁶

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS vymezuje *orgán veřejné správy*, jímž se rozumí a) vláda nebo jiný orgán veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni; b) každá fyzická nebo právnická osoba vykonávající funkce veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, které se vztahují k životnímu prostředí; a c) každá fyzická nebo právnická osoba, která je veřejně odpovědná nebo vykonává funkci nebo poskytuje veřejné služby ve vztahu k životnímu prostředí, řízená subjektem nebo osobou spadající pod písm. a) nebo b).

3.2 Státní orgány

V praxi jsou zřejmě nejméně problematickou kategorií jsou *státní orgány*. Státními orgány přitom nejsou pouze orgány veřejné správy (ve smyslu orgánů moci výkonné), ale veškeré státní orgány, tedy i orgány moci zákonodárné a soudy. Přitom tento pojem nelze ztotožňovat s pojmem *správní orgán* (tedy, slovy správního řádu orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku a jiný orgán..., vykonávající působnost v oblasti veřejné správy) a nelze jej redukovat ani na pojem *orgány veřejné (státní) správy*.

právnícké nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí, 3. právnícké osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech 1 a 2, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek.

²⁶ Srov. **zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách**: veřejným zadavatelem je a) Česká republika, b) státní příspěvková organizace, c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek, d) jiná právnická osoba, pokud 1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a 2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

Základem pro určení, zda konkrétní subjekt je *státním orgánem*, je nepochybně Ústava, která vymezuje „ústavní“ státní orgány. Určujícím bude dále kompetenční zákon (č. 2/1969 Sb.), který vymezuje *ústřední orgány státní správy* (ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy). Další státní orgány jsou vymezeny ve zvláštních zákonech (např. zákon o územních finančních orgánech, některé zákony v oblasti životního prostředí a zemědělství definují např. různé inspekce jako samostatné orgány). Z hlediska zákona č. 219/2000 Sb., o nakládání s majetkem státu, mají státní orgány postavení *organizačních složek státu* (neplatí to však i opačně – ne každá organizační složka nutně musí být státním orgánem). Podstatou státních orgánů tedy je, že nemají vlastní právní subjektivitu a jednají jménem státu (resp. stát jejich prostřednictvím uplatňuje svou vůli).

Sporné je, do jaké míry lze mezi povinné subjekty jako státní orgány zařadit subjekty, které Ústava staví „mimo“ strukturu orgánů moci výkonné, zákonodárné a soudní, tedy – Českou národní banku²⁷ a Nejvyšší kontrolní úřad²⁸. Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, vymezuje ČNB jako právnickou osobu, která má postavení veřejnoprávního subjektu (§ 1 odst. 2), přičemž jí jsou svěřeny kompetence správního úřadu (§ 1 odst. 3). Postavení České národní banky by tedy v zásadě odpovídalo vymezení pojmu veřejná instituce, uvedenému v judikatuře Ústavního soudu (k tomu viz dále). Naproti tomu v případě Nejvyššího kontrolního úřadu, jehož postavení a působnost jsou vymezeny v § 2 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, podle kterého je Nejvyšší kontrolní úřad *nezávislým kontrolním orgánem České republiky*, lze jeho postavení jako státního orgánu (ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ) považovat zřejmě za nezpochybnitelné (není přitom rozhodující, že např. nevede žádná správní řízení; podstatné je pouze, že je orgánem státu, jednajícím jménem státu).

V dostupných judikátech věnujících se posouzení, zda určitý subjekt je či není povinným subjektem jako státní orgán, bylo postavení státního orgánu přiznáno *Veřejnému ochránci práv* (usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. června 2007, č. j. 30 Ca 86/2007), tedy subjektu, které nevykonává žádnou přímou veřejnou správu²⁹. Stejně tak je jako na státní orgán, který má povinnost informovat o své činnosti, pohlíženo na *Úřad vlády České republiky* (mající dle kompetenčního zákona postavení ústředního správního úřadu). V soudní praxi dosud neřešenou otázkou je, zda povinným subjektem je i *prezident republiky* (Ústavou chápáný jako monokratický státní orgán) a *vláda*.³⁰ Povinnými subjekty jsou i

²⁷ Česká národní banka, jak vyplývá z jí zaslaných podkladů, sebe sama nepovažuje za státní orgán ale za veřejnou instituci (do novely č. 61/2006 Sb. poskytovala informace podle § 2 odst. 2 InfZ). Tento názor však zřejmě nebude přijímán jednotně, když např. Mgr. Korbel ve svém komentáři k InfZ (Linde, 1. vyd., str. 24) Českou národní banku řadí právě mezi státní orgány.

²⁸ Nejvyšší kontrolní úřad ke svému postavení jako povinného subjektu uvedl: *Zařazení Nejvyššího kontrolního úřadu mezi povinné subjekty je značně diskutabilní. Nejvyšší kontrolní úřad není orgánem veřejné správy a nerozhoduje ani o právech a povinnostech jiných osob. Nevede tedy řízení, o nichž by mohl informovat veřejnost. Možnost vyžádání informací od NKÚ je tedy omezena na obecné informace o odměňování členů a zaměstnanců NKÚ, obecné informace o kontrolní činnosti a obecné údaje o hospodaření. Žadatelům je rovněž možno podat obecné statistické informace o evidovaných podáních, zaslat kontrolní závěry nebo příslušná vydání Věstníku.*

²⁹ Jinou otázkou je, kdo bude v těchto případech nadřízeným orgánem (rozhodovat o odvolání apod.; např. ve zmíněném judikátu Krajský soud v Brně uvedl, že proti rozhodnutí Veřejného ochránce práv není přípustný opravný prostředek, neboť rozhoduje v prvním a posledním stupni).

³⁰ V této souvislosti lze citovat **Metodický pokyn** (usnesení vlády z 6. září 2000, č. 875; čl. 2 odst. 4): *Povinné subjekty jsou a) obě komory Parlamentu ČR, prezident republiky ČR, vláda ČR, ministerstva a jiné správní úřady, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad a státní zastupitelství; b) orgány územní samosprávy, ať už jde o věci týkající se samosprávy nebo přenesené státní správy; c) právnické osoby, oprávněné rozhodovat o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Jde o další subjekty které jsou ze zákona oprávněné ve správním řízení nebo podle jiné procesně právní úpravy rozhodovat o právních poměrech soukromých osob (např. školy, rozhodující o přijetí ke studiu, zdravotní*

bezpečnostní sbory (Policie, Armáda, Hasičský záchranný sbor apod.) jako státní orgány *sui generis* a *státní zastupitelství* (správní soudy běžně přezkoumávají jejich postupy při vyřizování žádostí o informace).

Podle názoru zpracovatele vymezení státních orgánů jako povinných subjektů v praxi nečiní zásadní obtíže a legislativní změny v tomto smyslu nejsou nutné; zaznamenané problémy jsou spatřovány pouze ve vztahu k uplatňování tohoto vymezení některými subjekty, nicméně jde o otázku výkladovou a nikoli legislativní.

3.3 Územní samosprávné celky a jejich orgány

Další kategorií povinných subjektů vymezuje zákon jako *územní samosprávné celky a jejich orgány*. Jde přitom o formulaci novou, která měla původní úpravu – slovy důvodové zprávy – zpřesnit v návaznosti na dosavadní zkušenosti z poskytování informací územními samosprávnými celky (původní formulace vztahovala informační povinnost na *orgány územní samosprávy*). Problémy spojené s předchozí právní úpravou spočívaly jednak v *určování působnosti*, v níž jsou vyřizovány žádosti³¹, které zákon č. 61/2006 Sb. v podstatě vyřešil, a jednak při stanovení, *kdo je v podmínkách obcí* (a po zavedení vyšších územních samosprávných celků též v podmínkách krajů) *povinným subjektem*, tedy *zda jím je územní samosprávný celek jako takový nebo jeho jednotlivé orgány*.³² Tento problém se však novele

pojišťovny apod.); d) notáři a další fyzické osoby, které jsou oprávněny vykonávat některé úkony státní správy v rámci vymezené působnosti. Jde o další subjekty mimo státní orgány, které jsou ze zákona oprávněné ve správním řízení nebo podle jiné procesní úpravy rozhodovat o poměrech soukromých osob (například rybářská, lesní a myslivecká stráž a strážci přírody).

³¹ Sporným předně bylo, zda působnost samosprávného orgánu vyřizujícího žádost se řídí § 8 zákona o obcích a je tedy vždy působností samostatnou, lhotejno, zda jde o informace např. z výkonu přenesené působnosti v oblasti stavebního zákona, nebo zda je tato působnost určována vždy podle druhu požadovaných informací (jak tomu odpovídá doplněný § 20 odst. 6 InfZ). Názory přitom dlouhou dobu nebyly jednotné – k povaze vyřizování informací jako postupu vždy v samostatné působnosti se přikláníl JUDr. Vedral (viz jeho článek VEDRAL, J.: Kdo rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku. *Správní právo* č. 3-4/2004). Ani judikatura nebyla jednotná, o čemž svědčí i různé názory různých senátů Městského soudu v Praze ve vztahu ke krajům (např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. února 2007, **sp. zn. 8 Ca 49/2006**, pro samostatnou působnost, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. října 2006, **sp. zn. 9 Ca 310/2005**, pro přenesenou působnost – v obou případech se jednalo o informace z působnosti stavebního zákona). Pro rozlišování působnosti lze dále odkázat na rozhodnutí Městského soudu v Praze pod **sp. zn. 7 Ca 211/2005; 5 Ca 239/2005; 5 Ca 245/2005; 7 Ca 263/2005; 7 Ca 236/2005; 10 Ca 3/2006; 5 Ca 327/2005; 7 Ca 209/2005; 7 Ca 184/2005; 7 Ca 222/2005** pro přenesenou působnost; pro samostatnou působnost na rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, **sp. zn. 22 Ca 318/2004**; Městského soudu v Praze **sp. zn. 7 Ca 265/2005**; Krajského soudu v Brně **sp. zn. 31 Ca 180/2005**). Sjednocení – byť až ex post – přinesl nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. července 2007, č. j. **4 As 56/2006**, který se postavil jednoznačně za posuzování působnosti povinného subjektu (informace z přenesené jsou poskytovány v působnosti přenesené).

³² Původní znění InfZ v této oblasti nebylo nijak jednoznačné, neboť § 2 odst. 1 hovořil o *orgánech územní samosprávy*, zatímco § 15 odst. 1 pro rozhodování o odmítnutí žádosti užíval formulaci *je-li povinným subjektem obec, vydává rozhodnutí obecní úřad*. Nápomocná v tomto směru nemohla být ani důvodová zpráva k návrhu InfZ, která v této souvislosti hovořila o tom, že *orgány územní samosprávy zahrnují obce a do budoucna - i vyšší územní samosprávné celky*. Navazující díkce § 109 odst. 3 písm. c) zákona o obcích (před novelou č. 61/2006 Sb.) dokonce světovala obecnímu úřadu celé vyřizování žádostí v podmínkách územních samosprávných celků (*obecní úřad rozhoduje o poskytování informací žadateli podle zvláštního zákona*, tedy nikoli jen rozhoduje o odmítnutí žádostí).

Judikatura, ve které by se správní soudy výslovně vyjádřili k otázce, kdo je povinným subjektem v případě územních samosprávných celků, dostupná není. Soudy zpravidla promiscue zaměřovaly orgány samosprávného celku a samotný samosprávný celek. Většinový názor se přiklání k tomu, že povinným subjektem jsou „obce“ jako takové [lze odkázat na rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. srpna 2000, **sp. zn. 10 Ca 101/2000**: *V postavení subjektu, který má ze zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti bylo tudíž město Tábor. Správně proto v prvním stupni rozhodovat Městský úřad, právě s ohledem na*

č. 61/2006 Sb. dle názoru zpracovatele zcela odstranit nepodařilo a poznatky zejména krajů svědčí o tom, že otázka určení povinného subjektu u územních samosprávných celků zdaleka jasná není. Není předně zřejmé, zda v případě územních samosprávných celků je jen jeden povinný subjekt – „územní samosprávný celek a jeho orgány“ nebo zda zákon vedle sebe konstruuje více povinných subjektů – „územní samosprávný celek“ na jedné straně a „jeho orgány“ na straně druhé. Nejde přitom o akademickou otázku, jak by se na první pohled mohlo zdát; žádost o informace by mohla v praxi např. směřovat zastupitelstvu obce a lze jen obtížně předpokládat, že by ji bylo schopno v zákonem stanovené lhůtě vyřídit (a při neomezeném podávání takových žádostí by se ze zastupitelstva buď stal prakticky stále zasedající orgán nebo by docházelo k permanentnímu porušení InfZ). Další otázky mohou být spojeny s povinností zveřejnit informace podle § 5, s povinností zveřejnit sazebník úhrad, s povinností vypracovat výroční zprávu apod. (zda jsou tyto povinnosti plněny jednotně pro všechny orgány nebo zda každý orgán územního samosprávného celku musí informaci zveřejnit sám).

3.3.1 Působnost, v níž územní samosprávné celky poskytují informace

Ustanovení § 20 odst. 6 InfZ zakotvuje pravidlo, podle něhož informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti. Jinak řečeno pokud žadatel požaduje informaci z přenesené působnosti např. na úseku stavebního zákona, poskytuje tuto informaci obecní úřad ve své přenesené působnosti. Současně platí (s přihlédnutím k § 8 zákona o obcích), že informace vztahující se k působnosti samostatné jsou poskytovány obcí rovněž v její samostatné působnosti (§ 20 odst. 6 *a contr.*). Poskytování informací z přenesené působnosti je přitom vždy součástí výkonu veřejné správy na tom úseku, jehož se daná informace týká (je-li např. žádána informace z výkonu působnosti stavebního úřadu, je vyřízení takové žádosti součástí výkonu dané státní správy, tedy přenesené působnosti na úseku stavebního řádu).

Praktické problémy, s nimiž se lze při aplikaci tohoto pravidla setkat spočívají v ne vždy jednoznačném přiřazení určité informace k samostatné či přenesené působnosti (např. smlouva uzavřená obecním úřadem na zhotovení návrhu územního plánu - obecní úřad pořizuje územní plány ve své přenesené působnosti, je však otázkou, zda se taková smlouva vztahuje k přenesené nebo k samostatné působnosti). Řešení takového „rozhraničení“ však bude vhodné ponechat na postupném ustalování praxe.³³ Jinou otázkou je, jak vyřizovat žádosti požadující informace z přenesené i samostatné působnosti. V těchto případech by měly povinné subjekty žádosti vyřizovat odděleně pro samostatnou a přenesenou působnost, neboť v případě krajů podle povahy informací bude dána příslušnost jiného ústředního správního úřadu jako nadřízeného orgánu.

okolnost, že povinným subjektem byla obec, resp. město (srovnej ust. § 15 odst. 1 věta druhá InfZ). Mgr. Korbel ve svém komentáři k InfZ (v původním znění) naproti tomu považuje za „samostatné“ povinné subjekty jednotlivé orgány obce (str. 25).

³³ Dle názoru zpracovatele by taková informace měla být spíše vztahena k působnosti přenesené, neboť jen tím lze zabránit „tříštění“ nadřízených orgánů. Při opačném výkladu by nadřízeným orgánem vůči žádosti o poskytnutí informací z výkonu přenesené působnosti na úseku stavebního zákona bylo Ministerstvo pro místní rozvoj, v části žádosti o smlouvě, evidentně se týkající výkonu této působnosti, pak Ministerstvo vnitra, což zřejmě není záměrem § 20 odst. 6 InfZ.

3.3.2 Určení povinného subjektu v případě územních samosprávných celků

Ke zodpovězení otázky, *zda ve vztahu k územním samosprávným celkům³⁴ existuje jen jeden nebo více povinných subjektů* (a že je tato věc v praxi vnímána jako problém svědčí i podněty krajů v této oblasti)³⁵ lze odpověď vyčíst z důvodové zprávy k novele zákona č. 61/2006 Sb., která vychází z toho, že povinnost poskytovat informace dopadá na územními samosprávnými celky s tím, že v oblasti samostatné působnosti budou poskytovat informace příslušné orgány obce nebo kraje, v oblasti působnosti přenesené ty orgány, jimž je zvláštním zákonem svěřena daná působnost v oblasti státní správy. Zvolená dikce § 2 odst. 1 přitom měla „tuto skutečnost pro větší jistotu a instruktivnost“ zohlednit.³⁶ **Zákonodárce tedy povinným subjektem činí územní samosprávný celek jako takový, nikoli současně jeho jednotlivé orgány**, přičemž určení konkrétního orgánu, který žádost bude vyřizovat, je závislé na tom, zda jde o informace z působnosti samostatné nebo přenesené (§ 20 odst. 6 InfZ)^{37, 38} (takový výklad je ostatně plně ve prospěch žadatele, neboť ten nemusí zvažovat, na který orgán samosprávy se má obrátit a žádost může adresovat územnímu samosprávnému celku, do jehož působnosti náleží jakékoli informace, které se týkají jakéhokoli jeho orgánu). V případě působnosti přenesené bude žádost vyřizovat ten orgán územního samosprávného celku, kterému je daný úsek veřejné správy svěřen. Složitější však bude situace v případě působnosti samostatné, neboť není zřejmé, který orgán má žádost vyřizovat – zda orgán, jehož pravomoci se požadované informace týkají nebo zda jde o postup spadající do tzv. nevyhrazené pravomoci rady (§ 102 odst. 3 zákona o obcích nebo § 59 odst. 3 krajského zřízení; v tomto případě by mohly svěřit vyřizování žádostí obecnímu či krajskému úřadu).³⁹ Dle názoru zpracovatele je třeba u samostatné působnosti upřednostnit řešení uvedené na druhém místě, neboť pouze to může zaručit vyřizování žádostí v zákonem stanovených lhůtách. Specifické je však v tomto případě určení orgánu, který bude vydávat rozhodnutí o odmítnutí informace (jako zvláštní způsob vyřízení žádosti) – jedná se o postup v samostatné působnosti ve správním řízení a protože orgán příslušný k vydání rozhodnutí zákon nestanoví,

³⁴ Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, tedy jako takové – nikoli jejich orgány - mají postavení subjektu veřejného práva (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Informacemi vztahujícími se k působnosti územního samosprávného celku pak jsou jakékoli informace náležející do působnosti jakéhokoli orgánu obce.

³⁵ Lze se setkat i s názorem, podle kterého jde-li o informace ze samostatné působnosti jsou povinnými subjekty územní samosprávné celky jako takové a jde-li o informace z působnosti přenesené, jsou povinnými subjekty přímo jednotlivé orgány samosprávy – ty, jimž zákon svěřuje danou působnost.

³⁶ Původní návrh novely č. 61/2006 Sb. v podobě rozeslané do mezirezortního připomínkového řízení (před předložením vládě; viz elektronická knihovna úřadu vlády, PID: UVLJKF7DIIU9; č. j.: 218/05) hovořil jako o povinných subjektech pouze o „územních samosprávných celcích“.

³⁷ Proti tomuto pojetí však naopak svědčí prováděcí **vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup**, která v § 2 odst. 2 uvádí: *V případě územních samosprávných celků, jejichž součástí je více povinných subjektů, se informace zveřejňují pouze jednou.* Je však samozřejmě otázkou, nakolik lze takové ustanovení považovat za souladné se samotným zákonem; v každém případě si vyjasnění této otázky zaslouží legislativní změnu. Pro srovnání zákon o právu na informace o životním prostředí (§ 2 písm. b/): povinnými subjekty jsou... orgány územních samosprávných celků. Problematická je i dikce čl. 17 odst. 5 Listiny, který hovoří o státních orgánech a *orgánech územní samosprávy* (což by však v zásadě nevadilo, neboť je zřejmé, že je-li povinným subjektem samosprávný celek jako takový, může jednat jen skrze své orgány).

³⁸ Platí přitom, že informace bude náležet do působnosti územního samosprávného celku, týká-li se pravomoci jakéhokoli orgánu tohoto celku (v takovém případě se totiž vztahuje i k působnosti samosprávného celku jako takového).

³⁹ Vyřizování žádostí o informace zřejmě nebude náležet do působnosti starosty (§ 103 odst. 4 písm. e/) nebo hejtmána (§ 61 odst. 3 písm. f/), byť podle těchto ustanovení starosta (hejtman) odpovídá za informování občanů o činnosti obce (kraje). Jedná se o obecné ustanovení, které nezakládá konkrétní pravomoc starosty nebo hejtmána vyřizovat žádosti. Judikatura tento závěr ostatně ve vztahu ke krajskému zřízení podpořila.

V souvislosti s kraji lze nicméně vycházet i z § 94 odst. 1 zákona o krajích s tím, že vyřizování žádostí by v případě krajů náleželo vždy výlučně kraji jako takovému.

bude aplikovatelné ustanovení § 130 odst. 1 správního řádu a rozhodnutí by vydával obecní nebo krajský úřad.⁴⁰

Podle názoru zpracovatele by pro odstranění uvedených výkladových problémů bylo vhodné určení povinného subjektu – územního samosprávného celku – upravit odstraněním matoucího dodatku „a jeho orgány“ (tak, jak předpokládal původní návrh novely č. 61/2006 Sb.); tento návrh přitom byl v rezortním připomínkovém řízení podpořen všemi kraji, které zaslaly své stanovisko. V souvislosti s touto úpravou by bylo vhodné současně výslovně určit přímo zákonem konkrétní orgán, který bude žádosti vyřizovat (a to buď pro jakoukoli působnost – k čemuž se zpracovatel přiklání - nebo pouze pro působnost samostatnou s tím, že informace z přenesené působnosti by poskytoval ten orgán územního samosprávného celku, jemuž je zvláštním zákonem tento úsek veřejné správy svěřen), včetně oprávnění samosprávného celku určit orgán jiný⁴¹ (např. doplněním ustanovení, podle kterého žádosti vyřizuje obecní úřad, neurčí-li zastupitelstvo jinak)^{42, 43}. Ponechání tohoto určení zcela na vůli územního samosprávného celku bez zákonného ustanovení se vzhledem k riziku nečinnosti obce nejeví jako vhodné.

3.3.3 Specifika územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy

Současná dikce § 2 odst. 1 InfZ hovoří o územních samosprávných celcích a jejich orgánech a mezi povinné subjekty výslovně nezařazuje městské části nebo obvody statutárních měst a městské části hlavního města Prahy (přitom i v jejich postavení je z formálního hlediska rozdíl – zatímco městské části hlavního města Prahy mají přímo zákonem stanovenou samostatnou působnost, městské části statutárního města, pokud je město vůbec zřídí, nikoli; kromě toho městské části hlavního města Prahy jsou částí judikatury – konkrétně judikaturou civilních soudů - vnímány jako právnické osoby /viz § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze/). V aplikační praxi sice pochybnost o tom, že městské části jsou povinnými subjekty nikdy nevznikla (v jistém velmi volném smyslu by bylo na městské části možno nahlížet jako na „součást“ územního samosprávného celku), nicméně do budoucna vznesení takové námitky nelze vyloučit a InfZ by nepochybně zasloužil upřesnění i v tomto směru⁴⁴.

⁴⁰ Stanoví-li zákon, že řízení provádí územní samosprávný celek, aniž by určoval, který jeho orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem v případě kraje krajský úřad a v případě obce obecní úřad. V případě krajů obsahuje obdobnou konstrukci též § 94 odst. 1: *Je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad; na jeho rozhodování se vztahuje správní řád, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. K přezkoumávání těchto rozhodnutí je příslušné ministerstvo; odvolací orgán nemůže rozhodnutí změnit.*

⁴¹ Zde lze odkázat na neschválenou **novelu InfZ z roku 2002** (sněmovní tisk č. 9 IV. volebního období PS PČR), která předpokládala, že rozhodnutí o odmítnutí bude vydávat obecní nebo krajský úřad.

⁴² Pokud by mělo řešení být ponecháno zcela na vůli povinného subjektu (např. „územní samosprávný celek určí, který orgán bude vyřizovat žádosti“), muselo by být přinejmenším doplněna ochrana před nečinností samosprávy pro případy, kdy tento orgán samosprávný celek sám neurčí.

⁴³ Jednalo by se o modifikaci původně platného ustanovení § 109 odst. 3 písm. c) zákona o obcích (obecní úřad rozhoduje o poskytnutí informací žadateli podle zvláštního zákona), které bylo zrušeno novelou č. 61/2006 Sb. s následujícím poměrně stručným zdůvodněním: *navrhovaná změna reaguje na změnu v poskytování informací v přenesené a samostatné působnosti obcí. V důsledku této změny se dosavadní ustanovení jeví jako matoucí a překonané.*

⁴⁴ Specifickou otázkou je poskytování informací obecní policií, která má postavení orgánu obce (§ 1 odst. 1), a to při určení nadřízeného orgánu (v praxi je někdy chybně za nadřízený orgán považována obec /starosta/, správně jím však je krajský úřad).

3.4 Veřejné instituce

Nejproblematictější kategorií povinných subjektů představují tzv. *veřejné instituce* (až do novely č. 61/2006 Sb. byla působnost InfZ omezena pouze na ty veřejné instituce, které současně hospodaří s veřejnými prostředky⁴⁵). Zahrnutí veřejných institucí mezi povinné subjekty (novelou č. 39/2001 Sb.) bylo učiněno zákonodárcem „nad rámec“ čl. 17 odst. 5 Listiny (jak konstatoval i Ústavní soud), který informační povinnost omezuje pouze na „státní orgány a orgány územní samosprávy“. Zákon přitom pojem *veřejné instituce* nevymezuje a toto vymezení je tak ponecháno judikatuře a právní teorii. V praxi se však tento pojem stává – a to i přes judikaturu Ústavního soudu, která základní znaky již vymezila a postupně upřesňuje – jen obtížně aplikovatelným, a to zejména přes velké množství různých právnických osob, které by do této kategorie mohly náležet (dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace, různé organizační složky státu či územních samosprávných celků, státní podniky, zvláštní zákonem zřízené právnické osoby ale i obchodní společnosti apod.), a to tím spíš, neboť mezi judikaturou stanovené znaky nenáleží ani právní subjektivita a ani to, zda veřejná instituce hospodaří s veřejnými prostředky (vzhledem k dikci původního InfZ, který hovořil o *veřejných institucích hospodařících s veřejnými prostředky* byla tato skutečnost „postavena“ samotným zákonodárcem mimo znaky veřejné instituce /je ovšem otázkou, lze-li si vůbec představit veřejnou instituci, která by nehospodařila s veřejnými prostředky/). Do jisté míry stále spornou kategorií přitom zůstávají právnické osoby ryze soukromého práva (obchodní společnosti) a některé právnické osoby stojící „na pomezí“ veřejného a soukromého práva a sledující veřejně prospěšné cíle (např. obecně prospěšné společnosti či nadace), pokud tyto subjekty mají určitou „kvalifikovanou“ vazbu na stát či územní samosprávný celek.

Na nejasnosti s aplikací pojmu „veřejná instituce“ přitom poukazuje většina zaslaných připomínek a přesné vymezení okruhu povinných subjektů (náležejících pod pojem „veřejná instituce“) je požadavkem usnesení vlády č. 221/2007 i cíle vlády č. 97 (podle zadání je třeba docílit stavu, aby bez pochybností do tohoto okruhu náležely i právnické osoby mající soukromoprávní povahu, tj. např. obchodní společnosti, jsou-li *ovládány* státem či územním samosprávným celkem). Z tohoto důvodu se analýza zaměřuje na vymezení pojmu veřejné instituce podle judikatury a odborné literatury, dále na posouzení jednotlivých modelových právnických osob jako povinných subjektů (veřejných institucí) a konečně na možnosti úpravy existujícího platného stavu s cílem odstranění všech výkladových nejasností.

3.4.1 Teoretické a judikatorní vymezení pojmu *veřejná instituce*

Komentář k InfZ Mgr. Korbela vymezuje znaky veřejné instituce takto: *zřízení zákonem* (případně aktem veřejné moci, např. orgánu moci výkonné nebo územního samosprávného celku) *k dosahování veřejného účelu, působnost a pravomoc stanovené zákonem a státní dozor, přezkum či jiná možnost kontroly státu nad činností instituce*. Do této

⁴⁵ Judikatura k výkladu pojmu „**veřejné prostředky**“ vycházela z vymezení tohoto pojmu v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), *veřejnými prostředky jsou veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a) /orgánem veřejné správy organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky/*. Pro srovnání odkazujeme též na vymezení podle dnes již zrušeného zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře (§ 3 písm. b/).

kategorie přitom zahrnuje (vždy) organizační složky státu (nejsou-li státním orgánem), všechny rozpočtové a příspěvkové organizace zřízené organizačními složkami státu a všechny státní fondy. V demonstračním výčtu pak do této kategorie zahrnuje tzv. *veřejné ústavy* (veřejné školy, nemocnice, veřejné sociální a zdravotní ústavy, Akademii věd, Grantovou agenturu, rozpočtové i příspěvkové organizace). Dále *veřejné podniky* (na rozdíl od veřejných ústavů mají určitý „podnikatelský“ záměr – ČT, ČRo, ČTK, ČKA⁴⁶, ŘSD, Czechinvest apod.), *veřejné fondy* (FNM, SFŽP, SZIF apod.), *veřejné nadace* (nadace a obecně prospěšné společnosti hospodařící s veřejnými prostředky), *jiné veřejné instituce* (svazky obcí). Pokud jde o *obchodní společnosti*, považuje je komentář za veřejné instituce tehdy, jestliže byly založeny orgánem veřejné moci, jestliže sledují (zcela nebo převážně) dosažení veřejného účelu a jsou-li jednoznačně podřízeny orgánu veřejné moci (je-li jediným akcionářem nebo společníkem stát nebo územní samosprávný celek), resp. jestliže tyto subjekty jsou „ovládány ve smyslu ObchZ“. (s oprávněním obcí přitom operuje i § 35a zákona o obcích, které výslovně předpokládá, že obce mohou k plnění své působnosti zakládat právnické osoby; viz též § 14 odst. 3 zákona o krajích a § 18 odst. 1 písm. b/ a § 59 odst. 2 písm. i/ zákona o hlavním městě Praze).

Obdobné znaky vymezila i soudní judikatura. K pojmu „*veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky*“ Ústavní soud konstatoval, že definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze vymezit *a contrario* k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat *veřejný ústav* a *veřejný podnik*, *veřejné fondy* a *veřejné nadace*. Jejich společnými znaky jsou *veřejný účel*, *zřizování státem*, *kreování jejich orgánů státem*, jakož i *státní dohled nad jejich činností*. Není relevantní, zda určitá entita je subjektem (právníkou osobou) či nikoli. V nálezu ve vztahu k Letišti Praha, s. p. Ústavní soud konstatoval, že *jedním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je právě způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu)*. Nicméně Ústavní soud současně poukazuje na nutnost reflexe toho, že *pro konečný závěr, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, je třeba akcentovat i jiná kritéria. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele či zakladatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem či zakladatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.*⁴⁷

⁴⁶ Z podkladů zaslaných Českou konsolidační agenturou přitom vyplývá, že ona sebe sama mezi povinné subjekty nezahrnuje.

⁴⁷ Text judikátu je natolik instruktivní, že je nanejvýš užitečné ji na tomto místě citovat: „Nelze nereflektovat při úvahách o způsobu založení státního podniku skutečnost, že zakladatelem je stát, který také státní podnik ruší, a rozhoduje o jeho sloučení, splnutí a rozdělení, přičemž významné je to, že založení státního podniku musí ze zákona předcházet usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku. Při vzniku a zániku státního podniku je tak přítomna velká míra ingerence státu a naopak absentuje „vlastní“ vůle státního podniku, což pak svědčí spíše o jeho povaze veřejné. Pokud jde o hledisko osoby zřizovatele, je na místě poukázat na ust. § 3 odst. 1 zákona o státním podniku, dle kterého zakladatelem podniku je stát. Nahlíženo kritériem subjektu vytvářejícího

Z tohoto posledně uvedeného judikátu tak vyplývá, že při hodnocení každé „organizace“ jako veřejné instituce bude třeba zvažovat míru naplnění obecných znaků veřejné instituce. Veřejnou institucí byla Ústavním soudem shledána konkrétně Všeobecná zdravotní pojišťovna⁴⁸, někdejší Fond národního majetku⁴⁹ a z poslední doby též státní podnik Letiště Praha^{50 51}.

orgány státního podniku, lze odkázat jako na relevantní na ust. § 11 zákona o státním podniku, dle kterého orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada. Z hlediska existence či neexistence státního dohledu nad činností státního podniku zjevně plyne, že nad činností státního podniku je vykonáván státní dohled, což je jedním z typických znaků veřejné instituce. Pokud jde o hledisko účelu, za kterým byla instituce založena, relevantní je v tomto kontextu zejména legální deklarace účelu zakládání státních podniků podle zákona o státním podniku. Dle ust. § 3 odst. 2 „Podniky založené podle tohoto zákona jsou zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů.“ Všechny druhy veřejné dopravy lze totiž vzhledem k jejich charakteru, potřebě a významu považovat za veřejné služby. V případě státního podniku Letiště Praha se jedná o mezinárodní veřejné civilní letiště. Podle přesvědčení Ústavního soudu z výše uvedené argumentace vyplývá, že státní podnik Letiště Praha byl zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát zákonem zakotvenými prostředky vykonává dohled nad jeho činností, a plní veřejný účel; pokud jde o způsob jeho založení (zániku), ten kombinuje na jedné straně soukromoprávní postup dle obchodního zákoníku (zakladatelská listina, forma a okamžik vzniku), leč obsahuje na druhé straně schvalovací proces v rámci působení orgánu výkonné moci a celkově velkou míru ingerence státu v procesu vzniku a zániku daného státního podniku. Nelze potom než uzavřít, že výrazně převažují znaky svědčící o veřejné povaze státního podniku Letiště Praha, a proto je namístě přijmout závěr, že se jedná o instituci veřejnou. Interpretace, že pokud nedojde k vyslovení veřejného účelu v zákoně konkrétním způsobem, nelze shledávat v činnosti té které instituce veřejný účel, se jeví Ústavnímu soudu jako nepřipustně formalistická, pohybující se mimo rámec požadavků vyplývajících z materiálního pojetí právního státu. Zákon ani z povahy věci nemůže konkrétním způsobem vymezit veřejný účel toho kterého státního podniku, neboť činnost každého státního podniku je vykonávána v jiné oblasti a zákon upravuje vznik, změnu, zánik a postavení státního podniku pouze obecně. Pokud jde potom o splnění legálního požadavku (platného v době vydání napadených rozhodnutí obou soudů), lze poukázat na legální definici „veřejných prostředků“, obsaženou v ust. § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, dle které veřejnými prostředky jsou „veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)“. V případě státního podniku Letiště Praha jedná o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, jde tedy o povinný subjekt dle ust. § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Takový interpretační závěr Ústavního soudu přitom přispívá k žádoucímu širšímu pojetí práva na informace a důsledněji tak směřuje k realizaci smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím.“

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, **sp. zn. III. ÚS 671/02** (publikovaný pod č. 10 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 29, str. 69). Podle § 2 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění zákona č. 127/1998 Sb., Všeobecné zdravotní pojišťovna, která vznikla přímo ze zákona, provádí všeobecné zdravotní pojištění, je právnickou osobou a v právních vztazích vystupuje svým jménem.

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, **sp. zn. III. ÚS 686/02** (publikovaný pod č. 30 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 29, str. 257). Podle § 4 a § 5 zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, byl Fond národního majetku právnickou osobou vznikající přímo zákonem a zapisovanou do obchodního rejstříku (nakládal se svým majetkem, nikoli se svěřeným státním majetkem).

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, **sp. zn. I. ÚS 260/06**.

⁵¹ V nepublikovaném usnesení ze 17. března 2003, **sp. zn. IV. ÚS 29/03**, byl jako veřejná instituce shledán Pozemkový fond [Z výkladových pravidel výše naznačených vycházel Ústavní soud i v projednávané věci. Konstatoval, že stěžovatel naplňuje shora uvedené definiční znaky, neboť byl zřízen zákonem (§ 1 zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky), jeho orgány jsou kreovány státem (§ 4, § 9, § 10 citovaného zákona), plní převážně veřejné účely stanovené zákonem (§ 2 odst. 2 citovaného zákona, § 17, § 18, § 18a zákona č. 229/1991 Sb.), a stát zákonem zakotvenými prostředky vykonává dohled nad jeho činností. (§ 6 odst. 2, § 10, § 15 odst. 8, § 16 zákona o Pozemkovém fondu)]. Pozn: Podle § 1 odst. 1 zákona č. 569/1991 Sb. je Pozemkový fond právnickou osobou vznikající přímo ze zákona a zapisovanou do obchodního rejstříku.

V dalším nepublikovaném usnesení ze dne 10. března 2003, **sp. zn. IV. ÚS 187/02**, ústavní soud odmítl stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. ledna 2002, č. j. 22 Ca 254/2001-31, v němž krajský soud postavení veřejné instituce „nepřiznal“ střednímu odbornému učilišti zřízenému jako příspěvková organizace kraje (nad rámec tohoto textu je zajímavé, že střední odborné učiliště vydalo rozhodnutí a o odvolání rozhodoval krajský úřad za zřizovatele).

V souvislosti s judikaturou vymezenými znaky veřejné instituce je nutné pro úplnost poznamenat, že při posuzování těchto znaků je nutno akcentovat *formální pojetí*, tzn. hodnotit právní úpravu postavení a činnosti určité právnické osoby (zařízení) tak, jak jsou stanoveny právní normou, nikoli „*faktické*“ *postavení* konkrétní právnické osoby (zařízení), [zejména faktické vazby, „ovládání“ apod., mezi zřizovatelem (zakladatelem) konkrétního subjektu a tímto subjektem]. Toto konstatování zpracovatel považuje za velmi důležité, neboť může dojít k tomu, že státní orgán či samosprávný celek fakticky ovládá, řídí určitou právnickou osobu, nicméně právní úprava (formálně právní vazby) mezi státem či samosprávou a danou právnickou osobou (zařízením) nemají onu „kvalifikovanou“ podobu, vyžadovanou pro naplnění znaků veřejné instituce [typickým příkladem, dále podrobněji rozebraným, jsou právě obchodní společnosti, které mají formálně-právně soukromoprávní vazbu na zakladatele /společníka/ (lhostejno, zda je zakladatelem např. obec či kraj), ačkoli fakticky, jde-li např. o obchodní společnost 100% vlastněnou např. státem, budou vazby mezi právnickou osobou a společníkem mnohem užší]. Zřejmě jediným kritériem, u kterého by bylo možno kombinovat *formální hledisko* (zákonem předpokládaný účel právnické osoby či zařízení) a *faktické hledisko* (účel, ke kterému bylo zřízeno konkrétní právnická osoba či konkrétní zařízení), je to, zda právnická osoba (zařízení) slouží veřejnému účelu. Sama existence veřejného účelu určité právnické osoby či zařízení však zřejmě nebude bez dalšího vést k závěru o charakteru právnické osoby jako veřejné instituce, budou-li ostatní znaky ukazovat na soukromoprávní charakter právnické osoby (zařízení).

Z judikatury správních soudů lze zmínit např. rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, který za veřejnou instituci „neuznal“ Fotbalový klub založený městem ve formě akciové společnosti (rozsudek z 20. července 2006, **č. j. 30 Ca 11/2006-38**). Judikatura též řešila postavení Ředitelství silnic a dálnic⁵² jako povinného subjektu (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2005, **č. j. 1 As 41/2004-56**, publikované v č. 4/2006, Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 811 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. května 2007, **č. j. 9 Ca 186/2005-40**, publikovaný pod č. 1366 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007), nebo Českého normalizačního institutu⁵³ (rozhodnutí Městského soudu v Praze z 30. listopadu 2004, **č. j. 11 Ca 103/2003-45**). Veřejnou institucí byla dále shledána Česká kancelář pojistitelů⁵⁴ (rozhodnutí Městského soudu v Praze z 31. října 2002, sp. zn. **33 Ca 39/2002**), Správa úložišť radioaktivního odpadu⁵⁵ (rozsudek Městského soudu v Praze z 25. března 2002, sp. zn. **33 Ca 81/2001**), Pozemkový fond (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. října 2002, sp. zn. **33 Ca 38/2002**) a z poslední doby Národní památkový ústav⁵⁶ (rozsudky Nejvyššího správního soudu z 13. září 2007, **č. j. 9 As 29/2007-71** a **9 As 28/2007-77**) nebo Kancelář prezidenta republiky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. července 2007, **č. j. 2 As**

⁵² Jde o příspěvkovou organizaci zřízenou Ministerstvem dopravy (podle zaslaných podkladů se Ředitelství silnic a dálnic samo považuje za povinný subjekt).

⁵³ Příspěvková organizace, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo průmyslu a obchodu.

⁵⁴ Jde o právnickou osobu zřízenou zákonem a zapisovanou do obchodního rejstříku s pravomocemi vymezenými v § 18 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla).

⁵⁵ Správa úložišť radioaktivního odpadu je zřizována Ministerstvem průmyslu a obchodu na základě výslovného ustanovení zákona (§ 26 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů) a má postavení organizační složky státu.

⁵⁶ Národní památkový ústav má postavení příspěvkové organizace, zřizované a podřízené Ministerstvu kultury (§ 26 odst. 2 písm. i/ a § 25 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů). Citované judikáty jsou rovněž zajímavé tím, že se věnují určování nadřízeného orgánu v případě veřejné instituce (viz dále).

89/2006-107, publikovaný pod č. 1367 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007). Krajský soud v Ústí nad Labem přiznal postavení povinného subjektu základní škole zřízené jako příspěvkové organizaci (rozhodnutí ze dne 27. dubna 2007, č. j. **59 Ca 12/2007-31**)^{57, 58}. Dle informací zpracovatele Městský soud v Praze opakovaně neuznal jako povinný subjekt Dopravní podnik hl. m. Prahy, který je akciovou společností, jejímž jediným akcionářem je Hlavní město Praha.

3.4.2 Veřejná instituce zřízená územním samosprávným celkem

Citovaná judikatura Ústavního soudu vztahuje znaky veřejné instituce k institucím zřízeným a kontrolovaným státem. Dosud tedy nebyla výslovně řešena otázka – s výjimkou výše citovaných rozhodnutí Krajských soudů v Hradci Králové, Ústí nad Labem a v Ostravě, které však nedospěly k identickým závěrům – do jaké míry mohou mít toto postavení též *organizační složky obce, příspěvkové organizace obce či kraje nebo jiné právnické osoby založené obcemi a kraji* (školské právnické osoby, dobrovolné svazky obcí). Podle názoru zpracovatele je třeba vzhledem k povaze územních samosprávných celků jako specifických veřejnoprávních korporací vykonávajících podstatnou část veřejné správy akceptovat i názor, že zařízení jimi zřízená, pokud splní uvedené znaky, budou veřejnými institucemi ve smyslu InfZ, tedy budou-li plnit *veřejný účel*, budou *zřizovány aktem územního samosprávného celku*, jejich orgány budou *vytvářeny orgánem územního samosprávného celku* a *územní samosprávný celek bude nad jejich činností jako zřizovatel vykonávat příslušný dohled*. Je přitom třeba vycházet z toho, že územní samosprávné celky mohou své úkoly buď plnit samy (§ 35a zákona o obcích) nebo prostřednictvím jimi zřízených organizačních složek a právnických osob,⁵⁹ z nichž povinnými subjekty jako veřejné instituce zřejmě budou organizační složky (§ 35a odst. 2 zákona o obcích a § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) a příspěvkové organizace (§ 27 zákona č. 250/2000 Sb.); k povaze obchodních společností zřízených a ovládaných územním samosprávným celkem jako povinných subjektů viz dále.

⁵⁷ Rozhodnutí krajského soudu je zajímavé rovněž proto, neboť přezkoumávalo rozhodnutí o stížnosti podle § 16a a dále proto, neboť v postavení nadřízeného orgánu akceptovalo zřizovatele příspěvkové organizace – město –, což však nemusí být závěr jednoznačný (viz Nejvyšší správní soud **sp. zn. 9 As 29/2007**).

⁵⁸ Zmínit lze však rovněž výše citované rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě **sp. zn. 22 Ca 254/2001**, které neuznalo jako veřejnou instituci střední odborné učiliště zřízené krajem ve formě příspěvkové organizace (ústavní stížnost byla Ústavním soudem odmítnuta usnesením **sp. zn. IV. ÚS 187/02**).

⁵⁹ Viz § 35a odst. 1 zákona o obcích i § 23 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů [územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností a) zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity, b) zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, c) zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, d) zakládat obecně prospěšné společnosti podle zvláštního zákona, e) zřizovat školské právnické osoby podle zvláštního právního předpisu, f) zřizovat veřejné výzkumné instituce podle zvláštního zákona, g) zřizovat veřejné neziskové organizace. Územní samosprávný celek se může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků.].

K ustanovení § 35a odst. 2 zákona o obcích je nicméně nutné dodat, že nelze vyloučit účast obce v právnické osobě (obchodní společnosti), která vůbec nebude mít v předmětu činnosti plnění úkolů samosprávy. Obci totiž nic nebrání v tom, aby založila společnost s ručením omezeným např. k realitní činnosti, k provozování truhlářství apod., což nepochybně nejsou činnosti „ve veřejném zájmu“ (obec může takto např. sledovat investici svého majetku do podnikání apod.).

3.4.3 Posuzování právnických osob a ostatních zařízení jako veřejných institucí

Stát a územní samosprávné celky mohou k plnění svých úkolů zřizovat právnické osoby. Taková právnická osoba může být předně zřízena přímo právním předpisem, a to buď jako zvláštní specifická forma právnické osoby (např. Pozemkový fond⁶⁰, Česká konsolidační agentura⁶¹, Česká televize⁶², Český rozhlas⁶³) nebo ve formě právnické osoby již zákonem obecně upravené (např. transformace akciových společností povodí na státní podniky⁶⁴, státní fondy⁶⁵). Právnická osoba dále může být zřízena (založena) na základě zákona v zákonem předpokládané formě⁶⁶. Může jít např. o právnické osoby vykonávající podnikatelskou činnost⁶⁷, o tzv. školské právnické osoby⁶⁸, o obecně prospěšné společnosti⁶⁹, o veřejné výzkumné instituce⁷⁰, o veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení⁷¹, o nadace nebo nadační fondy⁷², o dobrovolné svazky obcí⁷³, o zájmová sdružení právnických osob⁷⁴, o občanská sdružení⁷⁵. Zda bude možno na jednotlivé právnické osoby zřízené státem nebo územním samosprávným celkem pohlížet jako na veřejné instituce bude třeba hodnotit případ od případu.⁷⁶

a) Právnické osoby (zařízení) zřizované zákonem

Zřízení právnické osoby či zařízení bez právní subjektivity zákonem, tedy aktem státu jako nositele veřejné moci, je předpokladem, který ve většině případů povede k závěru o veřejnoprávní povaze takového subjektu a tedy i o jeho postavení jako povinného subjektu. Tyto subjekty jsou zřizovány za *veřejně prospěšným účelem* (do kterého lze jistě zařadit i správu veřejných statků) a zákonem je stanoven i tomu odpovídající „kvalifikovaný“ *dohled*

⁶⁰ § 1 odst. 1 zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky (Pozemkový fond je právnická osoba a zapisuje se do obchodního rejstříku).

⁶¹ Zákon č. 239/2001 Sb., o České konsolidační agentuře.

⁶² Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi (§ 1 odst. 2 – Česká televize je právnickou osobou, která hospodář s vlastním majetkem).

⁶³ Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu (§ 1 odst. 2).

⁶⁴ Zákon č. 305/2000 Sb., o povodích.

⁶⁵ Podle § 28 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), se pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými zřizují státní fondy jako právnické osoby. Každý státní fond se zřizuje zákonem.

⁶⁶ K tomu srov. § 23 zákona č. 250/2000 Sb. a § 28 a násl. zákona č. 219/2000 Sb.

⁶⁷ Typicky obchodní společnosti podle obchodního zákoníku.

⁶⁸ Zákon č. 561/2004 Sb., předškolním, základním, středním, vyšším odborním a jiném vzdělávání (školský zákon)

⁶⁹ Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech,

⁷⁰ Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích (podle § 2 odst. 1 je veřejná výzkumná instituce právnickou osobou, která může být zřízena pouze Českou republikou nebo územním samosprávným celkem).

⁷¹ Zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů.

⁷² Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech),

⁷³ § 49 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); § 24 a násl. zákona o hlavním městě Praze.

⁷⁴ občanský zákoník.

⁷⁵ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (stát nemůže být členem občanských sdružení - § 30 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.).

⁷⁶ Souvisejícím problémem na tomto místě zmíněným je určení nadřízeného orgánu pro *veřejné instituce*. V praxi totiž není zcela jednoznačné, zda je tímto nadřízeným orgánem zřizovatel nebo osoba, která stojí v čele tohoto povinného subjektu (z mála judikatury k této otázce jsou patrné oba názory – některé odkazují na zřizovatele, jiné vycházejí z toho, že mezi zřizovatelem a právnickou osobou není „vazba“ nadřízenosti – viz rozhodnutí Městského soudu v Praze, č. j. 11 Ca 103/2003). Novela tento problém do jisté míry odstranila tím, že na tyto subjekty (v postavení veřejných institucí) se bude vztahovat § 20 odst. 5 InfZ a nadřízeným orgánem bude ten, kdo stojí v čele této instituce.

nad jejich činností a odpovídající *přímá vazba státu*. Do této kategorie náleží *státní fondy* (ty mohou být zřízeny jako právnické osoby zákonem pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými - § 28 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.), dále např. *veřejné vysoké školy*⁷⁷, veškeré *veřejnoprávní korporace* zájmového typu, tedy profesní komory, k jejichž zřízení dochází zákonem⁷⁸ a všechny zákonem zřízené právnické osoby sledující veřejně prospěšný cíl.

V praxi může dojít i ke zřízení právnické osoby mající jinak postavení subjektu soukromého práva přímo zákonem – takovým případem jsou *České dráhy, a. s.*, které vznikly na základě zákona č. 77/2002 Sb.⁷⁹ (zakladatelem je stát - § 3 odst. 1, ke vzniku dochází ze zákona - § 6 odst. 1; modifikace výkonu práv akcionáře - § 12; ustavování dozorcí rady - § 15]. Ačkoli se jedná o akciovou společnost, lze její postavení vnímat jako natolik specifické (i s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu **sp. zn. I. ÚS 260/06**), že by charakter veřejné instituce zřejmě má. Tímto zákonem vznikla rovněž „státní organizace“ (jako právnická osoba) *Správa železniční dopravní cesty* (§ 19), na jejíž postavení se dokonce přiměřeně užijí ustanovení o státním podniku a která tedy má postavení veřejné instituce.

Zákon může upravit i transformaci právnických osob; např. zákonem č. 305/2000 Sb., o povodích, byla zrušena „povodí“ ve formě akciových společností a zřízeny státní podniky⁸⁰. I v těchto případech, opět s ohledem na nález Ústavního soudu **sp. zn. I. ÚS 260/06**, půjde o veřejné instituce.

b) Příspěvkové organizace a organizační složky státu a územní samosprávy

Státní orgány a územní samosprávné celky mohou zřizovat organizační složky jako zařízení bez právní subjektivity nebo příspěvkové organizace jako právnické osoby k plnění úkolů v rámci své působnosti⁸¹, resp. k plnění svých úkolů, zejména k hospodárnému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností⁸². Organizační složku státu lze zřídit buď zvláštním právním předpisem nebo ji může zřídit jménem státu ministerstvo (opatřením, jehož součástí je zřizovací listina; srov. § 4 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.). Organizační složku územního samosprávného celku zřizuje usnesením zastupitelstvo, které rovněž schvaluje zřizovací listinu (§ 24 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb.⁸³). Územní samosprávný celek jmenuje vedoucího organizační složky (§ 24 odst. 3 zákona č.

⁷⁷ § 5 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

⁷⁸ Za všechny např. Česká advokátní komora zřízená zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii (§ 40 - Komora je samosprávnou stavovskou organizací všech advokátů. Komora vykonává veřejnou správu na úseku advokacie. Komora je právnickou osobou.). Jiné názory Českou advokátní komoru řadí mezi povinné subjekty podle § 2 odst. 2 InfZ.

⁷⁹ Přesně zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ Z podkladů poskytnutých státním podnikem Povodí Labe vyplývá, že tento státní podnik (a dle jeho tvrzení ani jiné státní podniky – povodí) se nepovažují za povinné subjekty podle InfZ.

⁸¹ § 4 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Organizační složka není právnickou osobou; tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.

⁸² § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb.

⁸³ § 84 odst. 2 písm. d) zákona o obcích; § 35 odst. 2 písm. j) zákona o krajích a § 59 odst. 2 písm. i) zákona o hlavním městě Praze.

250/2000 Sb.⁸⁴) nebo příspěvkové organizace a kontroluje hospodaření se svěřeným majetkem a peněžními prostředky organizační složky a příspěvkové organizace (§ 25 odst. 7 a § 27 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb. a příslušná ustanovení zákona o finanční kontrole). Organizační složky i příspěvkové organizace tedy splňují kritéria stanovená pro veřejné instituce a budou proto povinnými subjekty.

c) Právnícké osoby zřizované státem nebo územním samosprávným celkem na základě norem veřejného práva k uspokojování veřejných potřeb (plnění veřejnosti prospěšného cíle)

Celá řada norem tradičně řazených do odvětví veřejného práva umožňuje státu i územním samosprávným celkům zřizovat specifické *právnícké osoby k uspokojování veřejných potřeb*. Tyto subjekty se vyznačují tím, že konkrétní zákon vždy stanoví *účel* tohoto subjektu (uspokojování určitého, zákonem předpokládaného, všeobecně prospěšného cíle), stanoví *způsob jejich zřízení nebo založení* a stanoví rovněž „kvalifikovanou“ *vazbu na osobu zakladatele nebo zřizovatele*, včetně ustavování orgánů a kontroly nad hospodařením (ve srovnání s vazbou obchodních společností ke svým společníkům, kterou lze považovat za vazbu soukromoprávní, je tato vazba užší, kvalifikovanější – viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z 13. září 2007, č. j. 9 As 29/2007).

Takovými právníckými osobami jsou v první řadě *dobrovolné svazky obcí* zřizované podle zákona o obcích, pokud plní veřejně prospěšný účel⁸⁵ [dobrovolné svazky obcí jsou zakládány soukromoprávním úkonem podle ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právníckých osob, avšak na základě rozhodnutí zastupitelstev zúčastněných obcí (§ 84 odst. 2 písm. f/; § 51 odst. 1); stanovy povinně vymezují rozsah kontroly ze strany obcí (§ 50 odst. 2 písm. i/); dobrovolný svazek obcí hospodaří se svěřeným majetkem obcí (§ 38 odst. 1, 2 zákona č. 250/2000 Sb.), hospodaří podle rozpočtu (§ 39 zákona č. 250/2000 Sb.) a toto hospodaření je přezkoumatelné podle zvláštního zákona (zákon č. 420/2004 Sb.); vůči svazku existují rovněž veřejnoprávní oprávnění občanů členských obcí (§ 52 zákona o obcích)].

Další právníckou osobou určenou k plnění veřejného zájmu (zde k poskytování vzdělávání) je *školská právnícká osoba* (podle § 8 odst. 1 a 2 školského zákona⁸⁶ mohou školské právnícké osoby zřizovat kraje, obce i stát). Postavení a činnost školské právnícké osoby se řídí § 124 a násl. školského zákona⁸⁷. Školská právnícká osoba se zřizuje zřizovací listinou nebo smlouvou a vzniká dnem zápisu do rejstříku školských právníckých osob. Působnost zřizovatele je vymezena v § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. a) (zřizovatel jmenuje ředitele a stanoví jeho plat a je-li zřizovatelem obec, kraj nebo stát, rovněž schvaluje rozpočet; zřizovatel rovněž kontroluje činnost a hospodaření). Školská právnícká osoba

⁸⁴ § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích (zákon výslovně hovoří o jmenování a odvolávání ředitelů); zákon o krajích dokonce výslovně opravňuje finanční výbor *provádět kontrolu hospodaření právníckých osob a zařízení založených nebo zřízených krajem* (§ 78 odst. 4 písm. b/).

⁸⁵ Předmět činnosti veřejného svazku obcí je vymezen v § 50 zákona o obcích (vzhledem k demonstrativnímu výčtu možné činnosti nelze vyloučit existenci dobrovolného svazku obcí, který nebude zřízen výlučně k veřejně prospěšnému účelu, jak ostatně nasvědčuje i § 50 odst. 1 písm. e/ zákona o obcích). Vzhledem k ostatním znakům dobrovolného svazku obcí bude třeba aplikovat „výkladové“ pravidlo Ústavního soudu (nález **sp. zn. I. ÚS 260/06**) a přiklonit se k závěru o povaze svazku jako veřejné instituce.

⁸⁶ zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

⁸⁷ Ve věcech zřízení a vzniku, zrušení a zániku a rozdělení, sloučení a splynutí školské právnícké osoby se přiměřeně ustanovení obchodního zákoníku o obchodních společnostech.

zřízená státem, krajem nebo obcí (případně i svazkem obcí) tedy splňuje znaky veřejné instituce a bude mít postavení povinného subjektu.

Specifickou právnickou osobou veřejnoprávní povahy jsou *veřejné výzkumné instituce* zřizované podle zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích. Veřejná výzkumná instituce je právnickou osobou, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkum, včetně zajišťování infrastruktury výzkumu, vymezený zákonem o podpoře výzkumu a vývoje (§ 2 odst. 1); tento subjekt může být zřízen pouze Českou republikou nebo územním samosprávným celkem (§ 2 odst. 2), přičemž tito zřizovatelé mají vůči instituci významná oprávnění stanovená v § 15 zákona. Veřejné výzkumné instituce tedy budou mít (jak ostatně napovídá i jejich název) postavení povinného subjektu.

V této kategorii je třeba konečně zmínit *veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení*, zřizované na základě zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů (je právnickou osobou, jehož hlavní činností je poskytování zdravotní péče). Zřizovatelem může být Česká republika, územní samosprávný celek ale i fyzická a právnická osoba. Ředitele jmenuje a odvolává zřizovatel (§ 7), který má rovněž rozsáhlá oprávnění (§ 12). Zařízení hospodaří s majetkem svěřeným zřizovatelem (§ 13 odst. 2 písm. a/) a podléhá kontrole zřizovatelem a Ministerstvem zdravotnictví (§ 14).

d) Státní podnik jako kategorie sui generis

Státní podnik je právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (§ 2 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku). Zakladatelem je stát, za kterého vykonává funkci zakladatele ministerstvo. Státní podniky jsou zakládány podle § 3 odst. 2 k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Podnik může být založen pouze na základě předchozího souhlasu vlády (§ 3 odst. 5). Ředitele jmenuje a odvolává ministr, nebo vláda v těch případech, kdy si toto právo vyhradí (§ 12 odst. 2). Podle § 15 písm. g) má zřizovatel právo a povinnost požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku a na kontrolu a ověřování těchto informací způsobem stanoveným zákonem o státní kontrole. Otázka, zda státní podnik je či není povinným subjektem byla řešena ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu (sp. zn. I. ÚS 260/06), který dospěl k závěru, že u státního podniku (konkrétně Letiště Praha) převažují prvky veřejnoprávní a státní podnik tedy je veřejnou institucí.⁸⁸

e) Ostatní právnické osoby

Zřejmě neobtěžněji určitelnou skupinou právnických osob jako veřejných institucí jsou právnické osoby buď ryze soukromoprávní povahy (typicky obchodní společnosti) nebo právnické osoby stojící do jisté míry jaksí na pomezí, resp. mající určitý veřejnoprávní aspekt v podobě zákonem předpokládaného předmětu činnosti (obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy). S ohledem na judikaturou vymezené znaky veřejné instituce lze předeslat, že základní podmínkou pro to, aby u těchto právnických osob mohlo být uvažováno o jejich postavení jako veřejných institucí bude jednak zřizování státem či samosprávou, resp. již zmíněná „kvalifikovaná“ vazba na osobu zřizovatele či zakladatele a dále sledování

⁸⁸ Nález Ústavního soudu zrušil předchozí negativní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k této otázce - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2006, č. j. 6 As 52/2004-67 (publikovaný pod č. 851 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2006).

veřejně prospěšného účelu (resp. slovy zákona o finanční kontrole – *plnění úkolů veřejné správy*), který může vyplývat buď z právní úpravy dané právnické osoby (nadace, obecně prospěšná společnost) nebo (i) z předmětu činnosti vymezeném zřizovatelem či zakladatelem (u obchodních společností).⁸⁹

Existence uvedených znaků však sama o sobě zřejmě nebude dostatečná pro závěr o povaze dané právnické osoby jako veřejné instituce. Podle názoru zpracovatele bude u každé jednotlivé právnické osoby nutné zkoumat, zda existuje zákonem předpokládaná „kvalifikovaná“ vazba⁹⁰ (ve srovnání se soukromoprávními právnickými osobami) mezi zřizovatelem (zakladatelem) a danou právnickou osobou v tom smyslu, zda je zřizovatel způsobilý činnost právnické osoby ovlivňovat podstatným způsobem. O veřejnou instituci pak půjde tehdy, jestliže kromě zmíněných podmínek bude právní úprava předpokládat „zvýšený“ *dozor* ze strany zřizovatele a *přímé jmenování orgánů* zřizovatelem a možnost přímého usměrňování jejich činnosti. Podle přístupu k této otázce, resp. podle toho, zda tento „užší vztah“ musí být vždy založen právním předpisem (a vztahuje se pak na všechny právnické osoby tohoto druhu) nebo zda může vyplývat i z faktického ovlivňování činnosti zřízené či založené právnické osoby bude okruh právnických osob „považovatelných“ za veřejné instituce různý.

1. Právnické osoby „neziskové“ povahy jsou charakteristické tím, že přímo ze zákona sledují určitý obecně prospěšný cíl (vymezený obecně a konkretizovaný u jednotlivých právnických osob). Do této kategorie náleží *obecně prospěšné společnosti* jako právnické osoby poskytující veřejně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek, jejichž hospodářský zisk nemůže být užit ve prospěch zakladatelů (§ 2 odst. 1 písm. c/ zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Zakladateli mohou být fyzické i právnické osoby (tedy i územní samosprávné celky – viz § 23 odst. 1 písm. d/ zákona č. 250/2000 Sb.) a Česká republika (§ 29 zákona č. 219/2000 Sb.; k založení se vyžaduje souhlas vlády). Zakladatel jmenuje správní radu (§ 12). Dále do této kategorie náleží *nadace* a *nadační fondy* jako účelová sdružení majetku, zřízená k dosahování obecně prospěšných cílů [§ 1 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech)]⁹¹. Uvedené právnické osoby vznikají zápisem do příslušného registru.

Posouzení charakteru těchto subjektů jako veřejných institucí, jsou-li zřízené státem či územním samosprávným celkem zřejmě bude – i s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 – možné, neboť v jejich existenci převažují veřejnoprávní znaky (zřízení státem nebo územním samosprávným celkem, veřejně prospěšný účel, kvalifikovaná vazba na zřizovatele), nicméně relevantní judikatura k dispozici není a odlišné přístupy nelze vyloučit.

2. Druhou kategorií jsou *právnícké osoby tradičně vnímané jako soukromoprávní právnické osoby*, typicky *obchodní společnosti* založené podle obchodního zákoníku, ale

⁸⁹ Vzhledem k výše uvedenému přístupu ke znakům ze strany Ústavního soudu má zpracovatel za to, že pouhý fakticky deklarovaný veřejný účel nebude rozhodující, podstatné je, aby právnická osoba byla samotným právním předpisem přímo určena k veřejně prospěšnému cíli (nicméně je zřejmé, že i tato otázka je diskutabilní).

⁹⁰ Určitá obdoba „ovládající osoby“ podle obchodního zákoníku.

⁹¹ Obecně prospěšným cílem je zejména rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, ochrana přírodního prostředí, kulturních památek a tradic a rozvoj vědy, vzdělání, tělovýchovy a sportu.

např. i *zájmová sdružení právnických osob* podle občanského zákoníku apod., založené či zřízené státem nebo územním samosprávným celkem nebo jimi ovládané.

K povaze obchodních společností jako veřejných institucí se v souvislosti s posuzováním státních podniků vyjádřil v již uvedeném nálezu Ústavní soud (sp. zn. I. ÚS 260/06), který při vymezování rozdílu konstatoval: *K častému odkazu Nejvyššího správního soudu na obchodní společnosti (podnikání státu formou obchodní společnosti) a jejich srovnávání se státním podnikem (srov. např. tvrzení „...není důvodu tyto dva způsoby nepovažovat z hlediska práva na informace za zcela srovnatelné“ a další), poukazuje Ústavní soud jen stručně (příkladmo) na jejich četné a podstatné rozdíly. Pokud jde o majetkový podíl u obchodních společností, jedná se o subjekt čistě soukromého práva (což se již nedá říci o státním podniku); postavení a právní poměry státního podniku jsou upraveny ve zvláštním právním předpise (zákon o státním podniku), který zohledňuje specifický charakter této právnické osoby, kdežto postavení a právní poměry obchodních společností jsou určovány obchodním zákoníkem (soukromoprávním předpisem); obchodní společnosti hospodaří zásadně se svým majetkem a tímto majetkem rovněž plně odpovídají za své závazky, kdežto státní podnik je subjektem hospodařícím s majetkem státu a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek apod. Není proto možné argumentovat v tom duchu, že pokud by měl být subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jím být analogicky obchodní společnost s majetkovou účastí státu. Lze přitom poukázat na názory části odborné nauky, dle které je možné pod pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky dokonce zahrnout i obchodní společnosti zakládané státem (srov. Korbel, F. a kol.: *Právo na informace, komentář*, Linde, Praha, 2005, s 66-67). Ačkoli se tedy Ústavní soud přímo povaze obchodních společností jako povinných subjektů nevěnoval, je otázkou, zda citovaný text odlišující státní podnik a obchodní společnosti nesvědčí spíše o tom, že obchodní společnosti, byť založené státem či územním samosprávným celkem, nebude možno považovat za veřejné instituce a tedy za povinné subjekty (a to zřejmě ani tehdy, pokud vykonávají veřejně prospěšnou činnost).*⁹²

Lze mít zřejmě za nepochybné, že **obchodní společnosti** založené státem či územním samosprávným celkem či jimi ovládané, **jsou-li založeny za účelem dosahování zisku a nesledují-li veřejný účel** (podnikající obchodní společnosti) nebude možno podle nyní platného právního stavu považovat za veřejné instituce. Vzniká však otázka, kterou zřejmě jinak než judikaturou nebo změnou zákona vyjasnit nelze, zda pokud stát či územní samosprávný celek **obchodní společnost (právnickou osobu) zřídil k dosahování veřejného cíle (k plnění úkolů veřejné správy) a reálně ji „ovládá“ (ve smyslu obchodního zákoníku)**, což nutně znamená možnost zásadního, byť faktického, vlivu na chod právnické osoby, bude mít tato právnická osoba postavení veřejné instituce. Pokud se vychází z hodnocení „míry“ veřejnoprávních znaků přítomných v právní úpravě té které osoby (a nikoli z faktického ovládnutí konkrétní právnické osoby), zřejmě ani v těchto případech nebude za současného platného právního stavu možno takovou právnickou osobu považovat za veřejnou instituci⁹³,

⁹² Pro připomenutí – jinak se k této otázce staví komentář k InfZ (Korbel a kol.), který mezi veřejné instituce řadí obchodní společnosti, jejichž výlučným společníkem (akcionářem) je stát či územní samosprávný celek, pokud sledují určitý veřejně prospěšný cíl (např. dopravní podniky). Komentář rovněž, avšak spíše „diskusně“, připouští možnost zařazení obchodních společností ovládaných ve smyslu obchodního zákoníku státem či samosprávou, sleduje-li veřejně prospěšný cíl. Vychází se přitom z toho, že obchodní společnosti v těchto případech mají charakter *veřejných podniků*.

⁹³ To však samozřejmě neznamená, že žadatel se nemůže domoci informací o činnosti takové právnické osoby. Pokud určitá právnická osoba (obchodní společnost) nebude shledána jako veřejná instituce, bude povinným subjektem ve vztahu k ní (resp. ke své činnosti vůči ní) stát či územní samosprávný celek, který je společníkem či akcionářem této společnosti. Povinný subjekt musí v tomto případě poskytnout informace o své činnosti ve

neboť kromě veřejného účelu nebudou jiné znaky veřejné instituce splněny (zřizování soukromoprávním úkonem, kontrola na základě vazeb daných soukromoprávními předpisy⁹⁴, výkonné orgány právnické osoby nejsou přímo kreovány zakladatelem). Zpracovatel však na tomto místě zdůrazňuje, že jde o otázku diskutabilní, na kterou nebylo možno zcela jednoznačně odpovědět ani v rámci přípravy této analýzy, a i z tohoto důvodu odstranění pochybností vyžaduje legislativní úpravu InfZ (požadavek na to, aby subjekty 100% vlastněné státem či územním samosprávným celkem, či jimi ovládané, sledují-li ve své činnosti veřejný zájem, měly postavení veřejné instituce, lze považovat za zcela legitimní).

Nedostatkem této situace (nastíněného výkladu pojmu veřejná instituce) je skutečnost, že územní samosprávný celek nebo stát může identickou činnost (ať již jde o podnikání ve veřejném zájmu nebo jiné plnění jeho úkolů, tedy plnění veřejné služby) realizovat jak formou „veřejných institucí“ (tedy subjektů majících podle příslušné právní úpravy své existence jistou veřejnoprávní povahu) tak formou ryze soukromých osob (obchodních společností), tedy subjektů, jejichž činnost je upravena předpisy tradičně řazenými do práva soukromého, přičemž tyto osoby zřejmě nemají povahu veřejné instituce. Např. zajišťování městské hromadné dopravy, což je nepochybně činnost ve veřejném zájmu (i činnost náležející k úkolům obce) může obec realizovat jak skrze svou příspěvkovou organizaci tak zřízením obchodní společnosti⁹⁵. Rozličnou formu mohou mít např. ústavy sociální péče (zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách pro poskytovatele sociálních služeb, tedy opět pro výkon činností ve veřejném zájmu, nepředepisuje žádnou právně závaznou formu takového zařízení - § 6⁹⁶), veřejné knihovny (knihovna jako takové je zákonem pojímána jako „zařízení“, jehož provozovatelem je fyzická nebo právnická osoba, která svým jménem v knihovně poskytuje veřejné knihovnické a informační služby^{97, 98}). Vzhledem k vymezení veřejné instituce formálními veřejnoprávními znaky však zřejmě nebudou právnické osoby soukromého práva, byť realizující některé veřejnoprávní činnosti, veřejnými institucemi a změna tohoto stavu by mohla být realizována jen změnou zákona.

vztahu k dané obchodní společnosti [např. usnesení rady města při výkonu působnosti jediného společníka společnosti s r. o. srovn. § 102 odst. 2 písm. c/ zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], případně jiné informace jimiž tento povinný subjekt jako společník dané obchodní společnosti aktuálně disponuje [společník s r. o. má např. právo na informace zakotvené v § 122 odst. 2 (Společníci mají zejména právo požadovat od jednatelů informace o záležitostech společnosti a nahlížet do dokladů společnosti a kontrolovat tam obsažené údaje nebo k tomu zmocnit auditora nebo daňového poradce.)].

⁹⁴ V této souvislosti je nutno dodat, že **zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**, sice územním samosprávným celkům v § 15 odst. 1 ukládá provádění pravidelné, systematické a úplné kontroly hospodaření jimi zřízených a založených právnických osob a zařízení po celý rozpočtový rok, nicméně tato kontrola může být u konkrétních subjektů vykonávána podle ustanovení upravujících jejich postavení. Nejedná se přitom o kontrolu podle zákona o finanční kontrole – viz § 1 odst. 3 *ustanovení tohoto zákona se nevztahují na ... kontrolu právnických osob, k nimž stát nebo územní samosprávné celky plní funkci zakladatele podle zvláštních právních předpisů (např. zákon č. 219/2000 Sb.) s výjimkou kontroly poskytované veřejné finanční podpory podle tohoto zákona a podle zvláštního právního předpisu*. V tom je přitom rozdíl oproti státnímu podniku, jehož kontrola je vykonávána zakladatelem plně v režimu zákona o státní kontrole (viz výše).

⁹⁵ Např. Dopravní podnik hlavního města Prahy, a. s., který je 100% vlastněný hlavním městem a který je akciovou společností se za veřejnou instituci nepovažuje (což potvrdil i Městský soud v Praze).

⁹⁶ Poskytovateli sociálních služeb jsou při splnění podmínek stanovených tímto zákonem územní samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby a ministerstvo a jím zřízené organizační složky státu.

⁹⁷ Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon).

⁹⁸ V případě škol a školských zařízení zákon č. 561/2004 Sb. předpokládá, že kraj, obec nebo dobrovolný svazek obcí je bude zřizovat jako školskou právnickou osobu nebo příspěvkovou organizaci (§ 8 odst. 1).

3.5 Možnosti zákonného vymezení pojmu *veřejná instituce* a možnosti rozšíření okruhu povinných subjektů

S ohledem na popsany výklad lze úvahy o možnostech legislativních změn v okruhu povinných subjektů (jak vyžaduje zadání analýzy v usnesení vlády č. 221/2007 a cíl vlády č. 97), resp. úvahy o rozšíření tohoto okruhu i na právnické osoby zřízené či ovládané státem či územním samosprávným celkem (jednoznačné odstranění pochybností o tom, zda takové právnické osoby jsou povinnými subjekty), zaměřit na dvě oblasti: na možnost podrobnějšího legislativního vymezení pojmu „veřejná instituce“ a dále na možnost rozšíření okruhu povinných subjektů o další osoby, které podle současného právního stavu nejsou povinnými subjekty nebo u nichž je toto jejich postavení sporné.

3.5.1 Upřesnění pojmu *veřejná instituce*

Zpracovatel předně konstatuje, že problémy s výkladem neurčitěho pojmu *veřejná instituce*, a to i přes jeho judikurní vymezení i nadále přetrvávají, o čemž svědčí převažující množství připomínek, které poukazují na obtížnou aplikovatelnost tohoto pojmu (většina povinných subjektů přitom požaduje, aby byl pojem *veřejné instituce* upřesněn). V první řadě je proto třeba uvážit, zda řešení daného problému lze docílit novelizací § 2 InfZ. Do úvahy přitom připadá několik variant: Předně se nabízí právní úpravu neměnit a ponechat další ustálení obsahu tohoto pojmu na soudní judikatuře a právní teorii (s tím, že uvažované rozšíření okruhu povinných subjektů by bylo realizováno zavedením specifické kategorie odlišné od veřejných institucí). Dále lze uvažovat o vymezení tohoto pojmu za pomoci jednotlivých znaků charakterizovaných judikaturou (případně modifikovaných) přímo v právním předpise. Další možností je kombinace vymezení pojmu *veřejná instituce* za pomoci jednotlivých znaků a demonstrativního výčtu některých typických veřejných institucí (na základě jejich právní formy) nebo doplnění stávající úpravy o demonstrativní výčet typických veřejných institucí (podle jejich právní formy), aniž by byla úprava doplněna o jakékoli obecné znaky. Konečně poslední možností je úplné opuštění pojmu *veřejné instituce* a pro vymezení povinných subjektů využít jiné jednoznačné kritérium (jiná kritéria). Jistou inspirací lze v této souvislosti najít v řešení užitém ve slovenském zákoně o přístupu k informacím^{99, 100} (předpis jinak velmi obdobný InfZ), i když i vůči tomuto vymezení lze jistě učinit celou řadu námitek. Při zvažování jednotlivých variant – zejména varianty výčtu okruhu těchto subjektů - je přitom třeba zohlednit zadání analýzy, konkrétně posílení veřejné kontroly zákonem zřizovaných právnických osob a právnických osob zřizovaných či ovládaných státem nebo územním samosprávným celkem.

Jako nejméně vhodný způsob se jeví *převzetí znaků vymezených judikaturou (i s jejich případnou úpravou) do textu zákona bez dalšího*; nehledě na obtížnost (pře)formulace by takové řešení v praxi zřejmě určení toho, zda určité zařízení je či není veřejnou institucí

⁹⁹ Zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), ve znění zákonů č. 747/2004 Z. z. a č. 628/2005 Z. z. Podľa § 2 tohoto zákona jsou povinnými osobami státní orgány, obce a právnické a fyzické osoby, kterým zákon svěřuje pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, a to v rozsahu této rozhodovací činnosti (odst. 1), dále právnické osoby zřízené zákonem a právnické osoby zřízené státním orgánem, vyšším územním samosprávným celkem nebo obcí podle zvláštního zákona (odst. 2, odkaz na zákon o rozpočtových pravidlech) a konečně právnické osoby založené povinnými osobami uvedenými v odstavci 1 a 2 (odst. 3; tyto osoby však mají omezenou informační povinnost ve vztahu k hospodaření s veřejnými prostředky, nakládání s majetkem státu, vyššího územního celku nebo majetkem obce a o informacích o životním prostředí; § 3 odst. 2).

¹⁰⁰ Slovenský zákon o informacích obsahuje i odlišné vymezení okruhu poskytovaných informací – podle § 3 odst. 1 mají povinné osoby povinnost poskytovat ty informace, které mají k dispozici.

situaci nijak neusnadnilo (obecným pojmům se totiž nelze vyhnout). Stejně tak se jako vhodné nejeví ani *taxativní vymezení povinných subjektů – veřejných institucí*, neboť do budoucna nelze vyloučit, že některé subjekty které by svou povahou do tohoto okruhu měly náležet, avšak v tomto výčtu by uvedeny nebyly. Reálně uvažovat proto lze pouze o možnosti *pojem veřejné instituce blíže nespecifikovat a ponechat jeho vymezení judikatuře* (s případným rozšířením okruhu povinných subjektů podle zadání vlády vymezením nové kategorie povinných subjektů – viz další kapitola), o možnosti *doplnit tento pojem demonstrativním výčtem typických veřejných institucí* (podle jejich právní formy) a konečně tento *pojem zcela opustit a vymezit jednotlivé povinné subjekty jiným způsobem* (vazbou na zřizovatele, účelem činnosti aj.).

1) ***Opuštění pojmu veřejná instituce a vymezení povinných subjektů jiným způsobem***
by bylo řešením obdobným slovenskému zákonu o poskytování informací. Slovenský zákon pro vymezení povinného subjektu (povinné osoby) kombinuje určení osoby zřizovatele (zakladatele) a způsob založení, resp. vzniku (právnícké osoby zřízené zákonem a zřízené podle zákona o rozpočtových pravidlech na straně jedné a ostatní právnícké osoby). Toto řešení se zdánlivě jeví jako rozumné, které by mohlo – po určité modifikaci a přizpůsobení našim podmínkám (nabízí se doplnění o princip ovládajících osob upravený pro obchodní společnosti v obchodním zákoníku) – představovat adekvátní řešení problémů spojených s aplikací neurčitěho pojmu *veřejná instituce*. Současně by řešilo i zadání vyplývající z cíle vlády č. 97 (zprístupnění informací právníckými osobami zřizovanými nebo ovládanými státem nebo územním samosprávným celkem). Tímto způsobem by totiž mohl být upraven nejen přístup k informacím od stávajících „veřejných institucí“, ale též vymezen způsob poskytování informací od obchodních společností a dalších právníckých osob, u nichž je jejich postavení jako povinného subjektu (veřejné instituce) přinejmenším sporné, avšak existuje u nich nesporný legitimní zájem na poskytování informací (plní-li veřejně prospěšný účel). Problematicnost takového přístupu je však dvojí – předně by bylo třeba určit, které právnícké osoby (zařízení) mají být povinnými subjekty, tedy zda do tohoto okruhu budou zařazeny všechny, které mají aktuální vazbu na stát či územní samosprávu nebo zda pouze ty, které vykonávají určité veřejně prospěšné úkoly (event. které *plní úkoly veřejné správy*). Úskalí prvního přístupu je zřejmě v až nevhodně široce stanoveném okruhu povinných subjektů (náležely by sem např. akciové společnosti ryze podnikatelského charakteru pouze proto, neboť by byly ovládány státem, typicky např. ČEZ, a. s.), což by mohlo v krajním případě vést až k poškození zájmů státu, pokud by informační povinnost těchto subjektů (zne)užívala konkurence. Doplnění o druhou alternativu, tedy o zřizování pro veřejně prospěšné cíle by takové riziko sice omezilo, jednalo by se však o doplnění nového právně neurčitěho pojmu, což by naopak mohlo vést k dalšímu zkomplikování zejména praktické aplikace právní úpravy. K dalšímu uvážení pak je, do jaké míry mají mít tyto povinné subjekty informační povinnost, tedy zda v celém rozsahu (jako současné veřejné instituce) nebo v rozsahu omezeném, s tím, že by muselo být nalezeno vhodné kritérium (nabízí se sice možnost omezení informační povinnosti na *nakládání se svěřenými veřejnými prostředky*, což však v případě právníckých osob typu obchodních společností může být určitým problémem, neboť svěřený majetek se jako součást základního kapitálu stává vlastnictvím právnícké osoby a zřejmě tak ztrácí povahu veřejného majetku; jiným omezením by pak mohla být povinnost poskytovat informace *v rozsahu, v němž se tyto subjekty podílejí na plnění úkolů veřejné správy*, což však rovněž může vyvolat určité aplikační komplikace).

2) Druhou analyzovanou možností je ***pojem veřejné instituce ponechat a doplnit jej o příkladný výčet typických veřejných institucí*** (bez doplnění judikaturou dovozených znaků). Povinným subjektem by v takovém případě byly *veřejné instituce, zejména právnícké osoby*

nebo zařízení zřízené zákonem nebo zřízené nebo založené na základě zákona státem nebo územním samosprávným celkem k zákonem předpokládanému plnění úkolů veřejné správy. Vycházelo by se přitom z toho, že „plnění úkolů veřejné správy“, tj. v podstatě sledování veřejně prospěšného cíle, by muselo být stanoveno přímo zákonem jako hlavní předmět činnosti této právnické osoby.

Do tohoto okruhu by pojmově nenáležely právnické osoby sice založené státem nebo územním samosprávným celkem, jejichž zákonem předpokládaným účelem není plnění veřejné služby (tedy např. právě obchodní společnosti), a to i tehdy, pokud by tyto subjekty měly zajišťování takových aktivit v předmětu své činnosti. Tyto subjekty totiž nyní zřejmě nesplňují obecné znaky veřejné instituce tak, jak je v současnosti vymezila judikatura. Pokud by měly být do okruhu povinných subjektů zahrnuty i **právnické osoby, které nemají povahu veřejné instituce, ale které z rozhodnutí zřizovatele či zakladatele (státu či samosprávy) vykonávají veřejně prospěšné cíle**, muselo by se tak stát konstruováním zvláštní skupiny povinných subjektů. Těmito subjekty by nepochybně měly být právnické osoby zřízené či založené územním samosprávným celkem či státem, resp. ty, jejichž jediným zakladatelem či zřizovatelem je povinný subjekt (více povinných subjektů) a zřejmě rovněž ty právnické osoby, které jsou státem či územním samosprávným celkem tzv. ovládané.

Pojem „ovládaná“ právnická osoba je v českém právním řádu přítomen předně v obchodním zákoníku (ustanovení § 66a odst. 2 vymezuje *ovládající osobou jako osobu, která fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímou rozhodující vliv na řízení nebo provozování podniku jiné osoby - dále jen "ovládaná osoba". Je-li ovládající osobou společnost, jde o společnost mateřskou a společnost jí ovládaná je společností dceřinou. Nepřímým vlivem se rozumí vliv vykonávaný prostřednictvím jiné osoby či jiných osob.*). Osobu ovládanou vymezuje též zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, který v 2 písm. a) a b) vymezuje pojem **subjektem veřejné správy** (*stát, územní samosprávný celek, jakož i fyzická nebo právnická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy*) a **osobu ovládanou subjektem veřejné správy** (*právnická osoba, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji může svou činností ovlivňovat a na jejíž činnost mohou subjekty veřejné správy vykonávat přímo nebo prostřednictvím jiné osoby či osob rozhodující vliv; má se za to, že rozhodujícím vlivem je vztah, kdy subjekt veřejné správy může ovlivňovat činnost této osoby prostřednictvím pravidel, jimiž se tato osoba řídí, nebo vztah, kdy subjekt veřejné správy je většinovým společníkem, disponuje většinou hlasovacích práv nebo může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání většiny osob, které jsou statutárním orgánem nebo jeho členem, anebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnické osoby*).

S ohledem na uvedená vymezení pojmu *ovládaná osoba* by rozšíření okruhu povinných subjektů mohlo být učiněno např. takto: *Povinnými subjekty jsou dále právnické osoby ovládané ve smyslu obchodního zákoníku státem nebo územním samosprávným celkem nebo u nichž stát nebo územní samosprávný celek fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímou rozhodující vliv na řízení nebo činnost této právnické osoby, pokud nejsou veřejnými institucemi.* Alternativně by bylo nutné zvažovat dále buď omezení těchto právnických osob na ty, které plní veřejný účel (event. plní úkoly veřejné správy) nebo ve vztahu k „ryze podnikatelským“ právnickým osobám omezit poskytování informací jen na nakládání s veřejnými prostředky (s identickým problémem, který již byl výše zmíněn).¹⁰¹

¹⁰¹ Problémem hodným zvláštního zřetele je v případě obchodních společností, u nichž stát či územní samosprávný celek není jediným společníkem, ochrana důvěrných obchodních informací, tedy informací

3) Třetí možností, která se z hlediska zpracovatele jeví jako nejrozumnější, je ***ponechat stávající způsob vymezení povinných subjektů, tedy pojem veřejné instituce*** blíže nerozvádět a vycházet i nadále z neurčitého pojmu, jehož obsah bude blíže dotvářen judikaturou. V tomto případě platí identická možnost doplnění o další právnické osoby, které podle nyní platného právního stavu nemají povahu veřejné instituce, jako zvláštní typ povinného subjektu (viz předchozí odstavec).

3.5.2 Možnosti rozšíření okruhu povinných subjektů (podle zadání usnesení vlády č. 221/2007 a cíle vlády č. 97)

Mezi oslovenými povinnými subjekty nepanuje jednota, zda by měl být okruh povinných subjektů rozšířen též na další subjekty, přičemž názory odmítající takové rozšíření a názory naopak prosazující rozšíření např. o ovládané právnické osoby jsou přibližně vyrovnané. Rozšíření tohoto okruhu (resp. odstranění pochybností o tom, zda do něj náleží právnické osoby soukromého práva, ovládané státem či samosprávou) však předpokládá zadání cíle vlády č. 97, ukládající změnit právní předpisy tak, aby veškeré informace subjektů zřizovaných nebo ovládaných státem (včetně dceřiných společností) byly veřejně přístupné. Je tedy třeba najít optimální míru informační povinnosti jednotlivých subjektů navázaných na stát či územní samosprávný celek.

- 1) Povinnými subjekty s plnou informační povinností by i nadále byly státní orgány a dále územní samosprávné celky a povinnými subjekty s omezenou informační povinností by rovněž byly právnické nebo fyzické osoby, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.
- 2) Povinnými subjekty s plnou informační povinností by dále byly výslovně všechny právnické osoby a organizační složky státu zřízené přímo zákonem, dále příspěvkové organizace zřízené státem nebo územním samosprávným celkem a organizační složky zřízené státem nebo územním samosprávným celkem a ty právnické osoby jimi zřízené, které stát či územní samosprávný celek zřizuje k plnění úkolů veřejné správy v zvláštní zákonem k tomu určené formě (tyto subjekty dnes mají postavení *veřejných institucí*).
- 3) V případě ostatních právnických osob je třeba zvažovat, do jaké míry mají být povinnými subjekty, tedy kdy zájem veřejné kontroly nad těmito subjekty převáží např. ochranu práv třetích osob (společníků obchodních společností) apod. Kritérium se v podstatě nabízí dvojí: vazba právnické osoby na stát či územní samosprávný celek a plnění veřejných úkolů (sledování veřejně prospěšného cíle). Vazbu právnické osoby na stát nebo na územní samosprávný celek přitom bude možno považovat za splněnou tehdy, jestliže stát nebo územní samosprávný celek tuto právnickou osobu ovládá, tedy jestliže fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímý rozhodující vliv na činnost této právnické osoby.

jdoucích mimo rámec obchodního tajemství, ale i tak důležitých z hlediska rozvoje a konkurenceschopnosti společnosti. Protože InfZ by poskytnutí takových údajů v principu nevylučoval, mohlo by jejich zákonným poskytnutím dojít k poškození ostatních společníků (akcionářů) např. snížením konkurenceschopnosti a tudíž i snížením hodnoty jejich investice. I tento aspekt je třeba mít v případně podnikatelských subjektů na paměti.

- a) Povinnými subjekty s plnou informační povinností by měly být právnické osoby z vůle zřizovatele nebo zakladatele určené k plnění úkolů veřejné správy (předmětem jejich činnosti je dosahování veřejně prospěšného cíle), pokud jsou ovládány ve smyslu obchodního zákoníku státem nebo územním samosprávným celkem nebo pokud stát či územní samosprávný celek jejich činnost nebo vedení právně nebo fakticky řídí.
- b) V případě ostatních právnických osob je třeba předně diskutovat, zda takové subjekty skutečně mají mít postavení povinných subjektů, tedy zda kontrola veřejnosti u těchto subjektů má převážet jiné zájmy (např. ochranu důvěrnosti informací z obchodního styku apod.).¹⁰²

Bude-li učiněn závěr že ano, pak by povinnými subjekty s omezenou informační povinností byly ostatní právnické osoby, pokud jsou ovládány ve smyslu obchodního zákoníku státem nebo územním samosprávným celkem (alternativně je-li povinný subjekt jejich jediným zřizovatelem, zakladatelem či vlastníkem) nebo pokud stát či územní samosprávný celek jejich činnost nebo vedení právně nebo fakticky řídí. Omezení této informační povinnosti by bylo možno provést více způsoby:

- ve vztahu k nakládání s veřejným majetkem, který byl této právnické osobě svěřen (pokud zůstává ve vlastnictví zřizovatele či zakladatele) nebo ve vztahu k majetku, který byl zřizovatelem či zakladatelem (státem, územním samosprávným celkem) vložen do základního kapitálu či majetkové podstaty právnické osoby.
- v rozsahu, v němž plní veřejně prospěšný účel (pro případy, kdy právnická osoba bude kromě podnikatelských aktivit zajišťovat i plnění úkolů veřejné správy).

V souvislosti s těmito úvahami je třeba řešit též určení nadřízeného orgánu těchto subjektů (např. zda by jím neměl být alespoň v některých případech zřizovatel) a vůbec posouzení vhodnosti, aby takový subjekt rozhodoval ve správním řízení o odmítnutí žádostí (do úvahy připadá opět možná úloha zřizovatele jako subjektu, který by vydával rozhodnutí o odmítnutí žádosti).¹⁰³

3.5.3 Shrnutí

Z výše uvedeného pro okruh povinných subjektů podle názoru zpracovatele předně vyplývá, že podrobnější specifikace pojmu **veřejná instituce** by k vyřešení obtíží s jeho praktickou aplikací a zejména k naplnění cíle vlády jednoznačně mezi povinné subjekty

¹⁰² V této souvislosti je totiž třeba připomenout, že **čl. 17 odst. 5 Listiny** ukládá informační povinnost jen státním orgánům a orgánům samosprávy, a dále, že na činnosti právnických osob se podílí celá řada dalších subjektů (např. v případě obchodních společností) a je proto vždy třeba zvažovat, do jaké míry je účast státu nebo územního samosprávného celku relevantním důvodem pro poskytování informací. Naproti tomu nelze nevidět, že např. územní samosprávné celky k zajišťování veřejných potřeb často využívají i formy typicky soukromoprávních, např. právě obchodních společností.

¹⁰³ Jako inspirace by v tomto případě mohl sloužit § 9 odst. 1 **zákona č. 123/1998 Sb.** (*Je-li povinným subjektem pověřená osoba, která není podle zvláštních právních předpisů oprávněna vydávat rozhodnutí, vydá rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace povinný subjekt, který pověřenou osobu založil, zřídil, řídí nebo pověřil, popřípadě s níž má uzavřenu dohodu podle § 2 písm. b/ bodu 3).*

zahrnout i zřizované právnické osoby, nepřispěla. Vymezení obecnými znaky podle soudních rozhodnutí by situaci nezměnilo, taxativní výčet veřejných institucí není možný a není ani účelný, neboť by do budoucna přinášelo riziko vyčlenění některých subjektů, které by veřejnými institucemi nepochybně být měly (existuje legitimní zájem). Řešením není ani doplnění pojmu o demonstrativní výčet „základních“ veřejných institucí, neboť takový výčet by mohl obsahovat jen ty instituce, u nichž není ani nyní pochybnost o jejich povaze jako instituce veřejné (právnické osoby zřízené zákonem, příspěvkové organizace, organizační složky), což se však opět jeví jako nadbytečné.

Z hlediska naplnění cíle vlády č. 97, ukládajícího rozšíření okruhu povinných subjektů se nabízí jednak možnost úplného nahrazení pojmu **veřejná instituce jiným vymezením povinných subjektů** jiných než stát nebo územní samosprávný celek nebo **doplnění stávajícího okruhu povinných subjektů** o právnické osoby, které mají určitou „kvalifikovanou“ vazbu na stát či územní samosprávný celek (případně i na veřejnou instituci), avšak samy nejsou veřejnými institucemi. Může tak dojít k zahrnutí všech právnických osob bez ohledu na předmět činnosti (s omezením informační povinnosti pouze na správu veřejného majetku nebo plnění úkolů veřejné správy) nebo k zahrnutí pouze těch povinných subjektů, které nakládají s veřejným majetkem nebo které plní úkoly veřejné správy (v obou případech je požadavek na omezení informační povinnosti požadavkem legitimním, sloužícím k ochraně práv jiných osob, které se na činnosti takových právnických osob majetkově podílejí).

Podle názoru zpracovatele lze doporučit ponechání pojmu veřejné instituce v nezměněné podobě a doplnění výčtu povinných subjektů o *právnické osoby, nejsou-li veřejnými institucemi, jejichž předmětem činnosti je plnění úkolů veřejné správy (alternativně dosahování veřejně prospěšného cíle), pokud jsou ovládány ve smyslu obchodního zákoníku státem nebo územním samosprávným celkem nebo pokud stát či územní samosprávný celek jejich činnost nebo vedení právně nebo fakticky řídí* (případně formulací obdobnou).

Pozn: Původní návrh novely InfZ (č. 61/2006 Sb.) předpokládal zavedení nové kategorie povinných subjektů (bod 3): „(2) Povinnými subjekty jsou i právnické osoby, pokud byly zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, nevyvíjejí podnikatelskou činnost a jsou řízeny povinnými subjekty uvedenými v odstavci 1 nebo povinné subjekty uvedené v odstavci 1 jmenují více než polovinu členů jejich správního, řídicího nebo kontrolního orgánu.“. Na základě připomínky uplatněné v mezirezortním připomínkovém řízení byla tato definice vypuštěna s tím, že se vymezení překrývá s pojmem *veřejná instituce*.¹⁰⁴ Tento názor je však dnes s ohledem na výše uvedené sporný, neboť není jasné, do jaké míry lze do pojmu veřejná instituce podřadit právnické osoby ryze soukromé povahy, když zajišťování veřejných potřeb může být realizováno i na podnikatelském základě.

¹⁰⁴ Uplatněná připomínka zněla: *Podle důvodové zprávy dochází k zpřesnění pojmu „povinný subjekt“ v souladu s právním řádem České republiky a Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES. Máme za to, že definici, kterou navrhované ustanovení § 2 odst. 2 obsahuje, lze beze zbytku podřadit pojmu „veřejná instituce“, která je použita v ustanovení § 2 odst. 1 zákona. V této souvislosti upozorňujeme na výklad pojmu „instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ podaný v nálezech Ústavního soudu, zejména odkazujeme na nález pléna Ústavního soudu č. 680/2002 a 671/2002. Navrhované ustanovení však je ve vztahu k výkladu uvedeného pojmu Ústavním soudem zužující, a proto nevyhovující, zejména s ohledem na požadavek čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Navrhovaná změna je proto nadbytečná a z tohoto důvodu navrhujeme vypustit celé ustanovení § 2 odst. 2.*

4. Předmět informační povinnosti

4.1 Informace, na které se vztahuje informační povinnost

Povinné subjekty poukazují na problémy s určením rozsahu informační povinnosti podle § 2 odst. 1 InfZ, který jim ukládá poskytnout informace *vztahující se k jejich působnosti*. Problém bývá předně v určení, které informace se v konkrétních případech (ještě) vztahují k působnosti povinného subjektu a dále v absenci výslovného ustanovení zákona o vyřizování žádostí ve vztahu k informacím, jimiž povinný subjekt nedisponuje (které povinný subjekt nevlastní, vlastnit nemusí), avšak které se k jeho působnosti pojmově vztahují.

Informacemi vztahujícími se k působnosti povinného subjektu je třeba rozumět ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny informace o činnosti povinného subjektu. Jedná se tedy nejen o informace z výkonu veřejné správy (např. o správních řízeních), ale též o informace např. o nakládání se svěřeným majetkem¹⁰⁵. V této oblasti není dle názoru zpracovatele třeba činit žádná legislativní opatření, neboť k předmětu informační povinnosti lze dospět uvedeným výkladem příslušných norem. Na tomto místě je možné upozornit na odlišnou formulaci obsaženou ve slovenském zákoně o přístupu k informacím, jenž ukládá povinnost poskytovat informace, které má *povinná osoba k dispozici*. Na jednu stranu by taková formulace mohla být přesnější, neboť by v praxi zamezila ne vždy jednoznačnému zkoumání, jaké informace se ještě týkají působnosti (činnosti) povinného subjektu, nicméně na druhou stranu zřejmě může vyvolávat celou řadu jiných komplikací (informací, kterou má úřad k dispozici, by např. mohl být i telefonní seznam).

Povinným subjektům někdy činí praktické problémy určení rozdílu mezi „informací“ a jejím „nosičem“. Ustanovení § 3 odst. 3 InfZ vymezuje pojem informace jako *jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního*.^{106 107} Jinak řečeno informací je údaj určitým způsobem zachycený. Některé povinné subjekty v této souvislosti poukazují na to, že žadatelé zpravidla požadují kopie konkrétních dokumentů, což podle jejich názoru není možné, neboť žádat lze pouze údaje v těchto dokumentech uvedené (takovými žádostmi jsou např. žádosti o předání veškeré dokumentace vztahující se k věci X nebo o předání kopie veškeré korespondence mezi povinným subjektem a ministerstvem Y ve věci X apod.). V doporučeních povinných subjektů se v této souvislosti objevují požadavky na jinou definici

¹⁰⁵ Informační povinnost se nevztahuje např. na poskytování metodické pomůcky, kterou povinný subjekt používá při své pracovní činnosti, kterou sám nevytvořil (např. výkladová brožura). Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. února 2004, č. j. 2 As 55/2003-37 (publikované pod č. 555 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2005, str. 468).

¹⁰⁶ Původní návrh novely InfZ pro mezirezortní připomínkové řízení definoval informaci takto: *Informací se pro účel tohoto zákona rozumí jakýkoli obsah nebo jeho část, kterému lze přisoudit určitý význam, bez ohledu na způsob záznamu, zejména písemný záznam na listině, uložený v elektronické podobě nebo jako záznam zvukový, obrazový nebo audiovizuální. Informací podle tohoto zákona se rozumí jak informace o činnostech povinného subjektu, tak výsledky těchto činností bez ohledu na způsob jejich získání. Informací podle tohoto zákona není počítačový program.*

¹⁰⁷ Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. M-1827/99, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, informace vymezila takto (§ 1) *Informací se rozumí přímé nebo zprostředkované sdělení údajů o skutečnostech, které se týkají a) zákonem stanovené působnosti subjektu, povinného poskytovat informace a jejího výkonu, b) činnosti povinného subjektu, vyplývající z jeho působnosti nebo s ní bezprostředně související, a jejich výsledků, jakož i hlavních záměrů povinného subjektu a jím přijatých opatření, c) charakteristiky povinného subjektu, zejména jeho postavení, organizace a dělby (rozdělení) práce, úkolů, způsobu jejich plnění a hospodaření.*

pojmu *informace*¹⁰⁸, případně na výslovné rozlišení informací a jejich nosiče. Vzhledem k tomu, že tato otázka úzce souvisí s formou poskytování informace, bude jí bližší pozornost věnována až v této souvislosti. Ve vztahu k předestřenému problému však lze odkázat na většinový názor (osvědčený judikaturou), podle kterého je i žádost o poskytnutí kopie určitého dokumentu či určité skupiny dokumentů žádostí podle InfZ; v takovém případě se totiž jedná o žádost o poskytnutí veškerých informací v daném dokumentu (dokumentech) uvedených a takto je třeba ji vyřizovat.¹⁰⁹

Souvisejícím problémem je vyřizování žádostí v případě *informací, které povinný subjekt nemá k dispozici*, resp. *informací, které se podle svého vymezení v žádosti vztahují k působnosti povinného subjektu, avšak povinný subjekt jimi nedisponuje*, jinak řečeno *informace neexistující*. V praxi se např. vyskytla žádost o kopie novinových článků týkajících se činnosti povinného subjektu (tyto informace se sice k činnosti povinného subjektu zřejmě vztahují, mohou dokonce existovat, avšak povinný subjekt samozřejmě nemá povinnost jimi disponovat) nebo žádosti o korespondenci povinného subjektu s jinými povinnými subjekty či záznamy z jednání (taková korespondence vůbec nemusela proběhnout, resp. záznamy vůbec nemusely být pořízeny). Specifickým případem jsou žádosti o kopie dokumentů, u nichž proběhla skartační řízení a které byly zničeny (pokud byly dokumenty předány archivu, pak se přístup k nim řídí zákonem o archivnictví). Je přitom nutné odlišit *informaci, kterou povinný subjekt disponuje avšak nikoli v požadované podobě* – takové informace přitom musí shromáždit a poskytnout je, neboť se vlastně jedná jen o vyřízení žádosti (ledaže by „míra“ nutného zpracování překročila obvyklou míru a jednalo by se již o vytváření nových informací) od *informací, které povinný subjekt reálně nemá* (např. jestliže žádost směřuje k poskytnutí kopie záznamu z jednání, které se sice uskutečnilo, ale žádný formalizovaný záznam v jakékoli podobě nebyl pořízen). V tomto případě – dle dostupné judikatury¹¹⁰ – je

¹⁰⁸ Např. s využitím definice pojmu „dokument“, uvedené v § 2 písm. d) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů: *dokumentem se rozumí každý písemný, obrazový, zvukový, elektronický nebo jiný záznam, ať již v podobě analogové či digitální, který vznikl z činnosti původce*. Pro srovnání lze uvést vymezení „informace“ ve směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (čl. 2 odst. 3): *dokumentem se rozumí a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu*.

¹⁰⁹ Z aktuální judikatury viz např. publikované rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2006, č. j. **5 Ca 126/2006-28**, ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2007, č. 1300, str. 768 (první sloupec): *pokud žalobce požadoval kopii rozhodnutí jako celku, potom nevyloučil žádný z údajů v něm obsažených*. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2006, č. j. **8 As 34/2005-76** a celá řada dalších rozhodnutí.

¹¹⁰ Za všechny rozhodnutí Krajského soudu v Praze, který v rozsudku **sp. zn. 44 Ca 179/2002** ze dne 3. 12. 2002 mj. uvedl, že *povinné subjekty mají úplnou informační povinnost, musejí tedy poskytovat informace ze všeho, co mají nebo by měly mít. Je to odůvodněno skutečností, že ve vztazích, ve kterých povinný subjekt vystupuje, dochází k nakládání s veřejnými prostředky. Princip přístupu k informacím znamená možnost podívat se na údaje, které na úřadě "leží", s nimiž úřad pracuje. Úřad tedy poskytuje informace, které má. Informací se míní to, co v okamžiku dotazu je anebo má být v úřadu k dispozici. Pokud úřad zjistí, že nemá informaci, kterou podle svých povinností stanovených zvláštními předpisy má mít, je povinen ji okamžitě doplnit a poskytnout*.

Zmínit lze též rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem **sp. zn. 15 Ca 367/2002** ze dne 24. září 2003: *Podle zákona č. 106/1999 Sb. je přístup k informacím pojímán jako jeden z prostředků kontroly veřejné správy občany a v zájmu co nejefektivnějšího zajištění této funkce klade na subjekty veřejné správy určité nároky. Neomezuje se tedy pouze na poskytování informací, které má orgán veřejné správy bezprostředně k dispozici, ale nijak nevylučuje, nýbrž naopak předpokládá, že požadované informace dostupné v rámci pravomoci tohoto orgánu veřejné správy budou vyhledány a shromážděny teprve na základě žádosti. Tomu pak odpovídají ustanovení § 17 odst. 1 zákona o náhradě nákladů spojených mimo jiné s vyhledáváním informací a § 14 odst. 5 písm. a), b) zákona o lhůtě k poskytnutí informací, kterou je možné prodloužit v případě vyhledání a sběru požadovaných informací v jiných úřadovnách nebo vyhledání a sběru objemného množství oddělených a*

nutné rozlišovat *informace, které povinný subjekt vzhledem ke své působnosti mít musí* (zákon předpokládá, že povinný subjekt informaci mít bude): takové informace si musí opatřit a žadateli poskytnout, a *informace, které mu žádný zákon neukládá mít* (resp. u nichž nepředpokládá, že je povinný subjekt mít bude): ve vztahu k těmto informacím samozřejmě informační povinnost neexistuje, je nicméně otázkou, jakým způsobem žádost o informace v tomto případě vyřídit. InfZ totiž tyto případy výslovně neřeší (na rozdíl od zákona č. 123/1998 Sb.¹¹¹) a v praxi napanuje jednota, zda v případě neexistence informace má být vydáváno rozhodnutí o odmítnutí žádosti¹¹² nebo zda má být žadateli poskytnuta „pouze“ *doprovodná informace* (§ 3 odst. 6) o tom, že požadované informace neexistují nebo že jimi povinný subjekt nedisponuje a nemá povinnost jimi disponovat (vychází se přitom z toho, že rozhodnutí o odmítnutí lze učinit jen ve vztahu k existujícím informacím a ze zákonem stanoveného důvodu, což v tomto případě nebude splněno; sdělením o neexistenci informace nedochází k „odmítnutí žádosti“, ale k vyřízení žádosti poskytnutím doprovodné informace)¹¹³. V praxi se lze setkat s oběma přístupy, přičemž soudní judikatura věnující se této otázce je rovněž nejednotná¹¹⁴ (s výjimkou judikatury vztahující se k původnímu znění

odlišných informací požadovaných v jedné žádosti. Je tedy možné konstatovat, že nutnost vyhledání informace nepředstavuje žádný důvod, který by orgán veřejné správy opravňoval ji žadateli neposkytnout.

Srov. k tomu čl. 3 odst. 1 **Metodického pokynu** (usnesení vlády z 6. září 2000, č. 875): *Povinný subjekt poskytne pouze takové informace, které jsou mu dostupné v rámci jeho úřadu, které se vztahují k jeho působnosti a které nepřekračují rozsah jeho pravomocí. Pokud žádost směřuje k informaci, kterou povinný subjekt nemá aktuálně k dispozici, ačkoli mu zákon ukládá, aby tyto údaje evidoval, musí je povinný subjekt neprodleně doplnit a informaci poskytnout.*

¹¹¹ V případě, že je žádost podána u povinného subjektu, jenž nemá dotýcnou informaci k dispozici a současně nemá podle zvláštních právních předpisů povinnost takovou informaci mít, sdělí žadateli bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů od obdržení žádosti, že požadovanou informaci nemůže z tohoto důvodu poskytnout. Pokud je dotazovanému povinnému subjektu známo, který povinný subjekt má požadovanou informaci k dispozici, postoupí mu žádost ve lhůtách stanovených ve větě první a uvědomí o tom žadatele. (§ 4)

¹¹² Na tento problém upozornil Veřejný ochránce práv i v zaslaných podkladech: *Veřejný ochránce práv upozorňuje na nejasný výklad zákona o svobodném přístupu k informacím v situaci, kdy povinný subjekt vydá k žádosti o informace stanovisko, v němž žadateli sdělí, že požadované informace nemá. Z textu zákona není zřejmé, zda má povinný subjekt v takovém případě vydávat zamítavé správní rozhodnutí, v němž poskytnutí informací odepře (neboť je nemá), nebo zda má danou skutečnost žadateli sdělit pouze formou prostého sdělení/stanoviska. V souladu s trendem, který je možné v oblasti veřejné správy vystopovat (správní rozhodnutí mají být vydávána vždy, kdy je orgánem veřejné správy rozhodováno o právech a právem chráněných zájmech), se jeví spíše jako správné, aby povinný subjekt vydal o odepření informací (a to z jakéhokoli důvodu) správní rozhodnutí. Tato záležitost by však ještě měla být předmětem hlubší analýzy praxe povinných subjektů, stejně jako pohledu teorie správního práva. Ve své praxi veřejný ochránce práv z tohoto závěru vychází a požaduje, aby při neexistenci informace bylo vydáváno rozhodnutí o odmítnutí žádosti (viz závěr z jeho šetření z 12. září 2007 ve věci vedené pod sp. zn. 2401/2007/VOP/KČ). Pozn. zpracovatele: záruku soudní ochrany poskytuje i vyřízení žádosti bez vydání rozhodnutí v těchto případech, neboť proti postupu se může žadatel bránit stížností, přičemž rozhodnutí o ní je přezkoumatelné soudem.*

¹¹³ **Zákon o právu na informace o životním prostředí** naproti tomu pro případy, kdy povinný subjekt informaci nemá a ani nemá povinnost ji mít povinnému subjektu ukládá o této skutečnosti informovat žadatele (nevyžaduje tedy rozhodnutí o odmítnutí žádosti; srov. § 4). **Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003**, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS v těchto případech předpokládá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pokud požadované informace nejsou v držení orgánu veřejné správy (čl. 4 odst. 1 písm. a/). **Slovenský zákon o přístupu k informacím** předpokládá postoupení žádosti v případě, že povinná osoba ví, kdo informací disponuje, jinak musí být rozhodnuto o odmítnutí žádosti (§ 15 odst. 1; lhůta pro vyřízení postoupené žádosti plyne ode dne, kdy žádost obdržela povinná osoba).

¹¹⁴ Zde lze citovat zatím jediný dostupný přímý judikát Krajského soudu v Brně ze dne 23. dubna 2007, č. j. 31 **Ca 137/2006-24**: *Přípisem žalovaný sdělil žalobci, že některé skutečnosti (listiny) neexistují, tj. žalovaný jimi nedisponuje. Je zcela logické, že pokud žalobce požaduje poskytnutí informace o neexistujících skutečnostech či listinách a žalovaný mu řádně dle ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění platném k 22.3.1999, sdělí, že požadovanou informaci, tj. listinu, nemá pro neexistenci předmětné skutečnosti, je žádost o informace řádně vyřízena v souladu s citovaným zákonem. Zákon o*

InfZ, kde však podmínky byly odlišné)¹¹⁵. Problém samozřejmě souvisí i s otázkou „vytváření nových informací“ (§ 2 odst. 4, viz dále). Pro jednoznačné řešení by bylo třeba zvažovat doplnění právní úpravy o řešení uvedených případů. Vzhledem k institutu stížnosti a ke skutečnosti, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti by principiálně mělo být vydáváno pouze ve vztahu k existujícím informacím, které nebudou poskytnuty, nabízí se jako vhodnější neformální řešení (neformální sdělení, odložení žádosti apod.).¹¹⁶

4.2 Výluky z poskytování informací podle InfZ (zvláštní právní úprava)

Praktické problémy vyvolává vztah InfZ ke zvláštním právním předpisům. Novela č. 61/2006 Sb. sice v tomto směru přinesla určité upřesnění, nicméně v praxi (méně již v judikatuře) i nadále přetrvává nejednota o poskytování informací ze správních řízení, dále nejednota o poskytování informací z oblasti trestního řízení, informací o projektové dokumentaci a konečně informací, na které se vztahuje zvláštním zákonem uložená povinnost mlčenlivosti.

4.2.1 Vztah zvláštních zákonů k InfZ

a) Zákony komplexně upravující poskytování informací a zákony upravující modifikaci obecného režimu podle InfZ (obecně)

Podle ustanovení § 2 odst. 3 InfZ se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací [poznámka pod čarou uvádí příkladmo zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o

svobodném přístupu k informacím stanoví, že každá žádost o poskytnutí informace musí být řádným úředním postupem vyřízena, což se stalo v této věci. Skutečnost, že povinný subjekt některými skutečnostmi např. listinami nedisponuje, a řádně to žadateli o informace sdělil, nelze vykládat tak, že by odepřel poskytnutí informace dle ustanovení § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění platném k 22.3.1999, kde byl upraven vznik fikce rozhodnutí o odepření informace. Pokud byla žadateli poskytnuta informace, tj. byla řádně vyřízena jeho žádost o informace dle ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nemohla nastat fikce rozhodnutí...

Opačný názor viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. listopadu 2005, č. j. 9 Ca 60/2004-44: Námitka, dle které žalovaný neměl vydávat zamítavé rozhodnutí a výrok napadeného rozhodnutí měl znít tak, že inspekce nebyla provedena, a proto o ní žalovaný nemůže žádné informace poskytnout, není opodstatněná. V případě, že žalovaný po posouzení obsahu žádosti žalobce o poskytnutí informace vyhodnotil tuto žádost jako srozumitelnou, dostatečně určitou a konkrétní (to žalovaný nezpochybnil), týkající se informací, které se vztahují k jeho působnosti a současně dospěl k závěru, že žádosti nelze (ať již z jakéhokoli důvodu) vyhovět, postupoval v souladu se zákonem, když rozhodl o tom, že žádná informace se žalobci neposkytuje.

V rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. září 2005, č. j. 44 Ca 32/2005-26, je zastáván názor, že v takovém případě je dán důvod pro odložení žádosti: *Minimem, na které má žadatel o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., právo, je postup podle ust. § 14 odst. 2 a 3 zákona. Žadatel má právo být informován o tom, jak povinný subjekt naložil s jeho žádostí o informaci. Pokud tedy Město i neřešilo v samostatné působnosti obce problematiku, o které žadatel požaduje informace poskytnout, bylo povinno žádost žadatele odložit a sdělit tuto skutečnost do tří dnů žadateli. Ze znění zákona je zřejmé, že povinný subjekt nemá v takovém případě povinnost informovat žadatele, který úřad mu požadovanou informaci může poskytnout, ale informovat žadatele, že on sám žádosti vyhovět nemůže, je povinen.*

¹¹⁵ Zpracovatel se v této otázce přiklání k řešení bez vydání rozhodnutí o odmítnutí, tedy ke sdělení doprovodné informace o neexistenci předmětu žádosti.

¹¹⁶ **Aarhuská úmluva** (124/2004 Sb. m. s., čl. 4 odst. 3 písm. a/) uznává neexistenci informace (resp. případy, kdy povinný subjekt informaci nemá) za důvod zamítnutí žádosti. V odstavci 5 pak stanoví: *Nemá-li orgán veřejné správy požadovanou informaci k dispozici, uvědomí o tom co nejdříve žadatele, případně postoupí žádost o informaci jinému orgánu veřejné správy, jemuž lze podle jeho názoru podat žádost o požadovanou informaci, a uvědomí o tom žadatele.*

životním prostředí¹¹⁷, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.]. Stávající znění je přitom upřesněním předchozího vyjádření tak, jak ke vztahu zvláštních zákonů o poskytování informací a InfZ přistupovala judikatura.

Z hlediska aplikace InfZ je třeba s ohledem na § 2 odst. 3 InfZ rozdělit zvláštní zákony do dvou kategorií: Na ty, které upravují komplexně přístup k určitým informacím (stanoví celý proces přístupu k těmto informacím a které tudíž zcela vylučují užití InfZ) a na ty, které upravují pouze určitý aspekt přístupu k informacím (případně k dokumentům tyto informace zachycujícím).¹¹⁸ Aplikační praxe se předně potýká s obtížemi obě kategorie rozlišit. V tomto směru však další legislativní úprava InfZ nemůže přinést řešení a bude záležet zejména na soudech, zda u jednotlivých zákonů dovedí úplné vyloučení InfZ, tedy zda budou považovány za komplexní úpravu vylučující InfZ. Závažnější problém existuje ve vztahu k zákonům upravujícím pouze určité aspekty přístupu k informacím (ať již jako procesní nebo jako hmotněprávní oprávnění) – není totiž zcela zřejmé, do jaké míry tyto zvláštní zákony omezují nebo modifikují užití obecného InfZ. Judikatura přitom za zvláštní ustanovení upravující pouze „určitý aspekt“ přístupu k informacím (a tedy nevylučujícím současné užití InfZ) považuje ustanovení o nahlížení do spisů podle správního řádu (§ 23 původního i § 38 nového správního řádu) nebo podle daňového řádu (§ 23 zákona o správě daní a poplatků), o nahlížení do projektové dokumentace (ve vztahu k § 133 původního stavebního zákona), o poskytování informací z trestních řízení (§ 8a a § 65 trestního řádu) a o přístupu k informacím z jednání orgánů obcí (§ 16 zákona o obcích¹¹⁹).

Tyto zvláštní úpravy zpravidla regulují pouze určitý aspekt informování, typicky „fyzický přístup“ k dokumentům, které určité informace zaznamenávají. Pro určité osoby stanoví tyto zvláštní úpravy přístup k dokumentům bez dalších podmínek, pro jiné takový přístup buď neupravují nebo dokonce výslovně vylučují¹²⁰, případně jej podmiňují dalšími skutečnostmi (typicky prokázáním právního zájmu). Je vcelku nepochybné, že pokud osoba

¹¹⁷ Zajímavým způsobem je upraven vztah **zákona č. 123/1998 Sb.**, o právu na informace o životním prostředí, a zpřístupňování informací podle zvláštních zákonů, v § 15 cit. zákona: (Vztah k jiným právním předpisům) *Pokud zvláštní právní předpisy upravují též poskytování informací, které jsou předmětem úpravy tohoto zákona, nelze rozsah informací stanovený tímto zákonem omezit.*) a v jeho § 11: (Povinnost jiných osob zpřístupňovat informace) *Zvláštní zákon může stanovit případy, kdy je jiná osoba povinna zpřístupňovat informace. Zvláštní zákon může rovněž určit odchylné způsoby a podmínky zpřístupňování informací. Právo na informace o životním prostředí podle tohoto zákona však nelze omezit nebo vyloučit.*)

¹¹⁸ Tento rozdíl zřetelně vyjádřil **senátní návrh novely InfZ z roku 2002** (sněmovní tisk IV. volebního období, č. 9; Poslanecká sněmovna návrh zamítla) počítala s výslovným rozlišením „dvou“ typů zákonů upravujících přístup k informacím: Navrhovalo se následující změny § 2 odst. 3 a 4: (3) *Ustanovení tohoto zákona se použijí, pokud zvláštní zákon¹⁾ upravující přístup k informacím nestanoví jinak.* (4) *Pokud zvláštní zákon upravující ochranu informací před neoprávněným přístupem neupravuje výslovně postup uplatnění práva na přístup k informacím, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací, použije se postup vyřízení žádosti podle tohoto zákona.* S následující poznámkou pod čarou: ¹⁾ *Například zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, § 23 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 23 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).*

¹¹⁹ Zde viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2005, **č. j. 6 As 40/2004-62** (publikovaný pod č. 711 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2005, str. 1045), dále rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. listopadu 2003, **sp. zn. 22 Ca 358/2002** a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. srpna 2006, **č. j. 22 Ca 510/2004-28**.

¹²⁰ V praxi se lze setkat i s názorem, podle kterého to, že zvláštní zákon umožňuje přístup k určitým dokumentům jen určité skupině osob, mlčky vylučuje z tohoto přístupu (tj. z přístupu k informacím v těchto dokumentech obsaženým) všechny ostatní osoby.

k tomu oprávněná žádá o tento „kvalifikovaný“ přístup k dokumentům (informacím), řídí se její žádost plně režimem zvláštního zákona a InfZ užít nebude. Nejasnosti však vyvolávají případy, kdy žadatel v režimu InfZ žádá o informace z dokumentů, k nimž je přístup regulován zvláštním předpisem (např. nahlížením do spisu), tato osoba však nesplňuje podmínky pro přístup podle zvláštního zákona (nežádá však o přístup k informacím podle zvláštního zákona, např. o nahlížení do spisu, ale o poskytnutí informací podle InfZ). Nejasnosti vyvolává otázka, zda je vůbec takto možné „vyloučit“ zvláštní ustanovení a žádat o informace podle obecného InfZ a pokud ano, zda je třeba při poskytování informací v režimu InfZ trvat na tom, aby žadatel splnil podmínky stanovené zvláštním zákonem pro fyzický přístup k dokumentům (informacím v nich uvedeným) a nesplní-li je, bude dán důvod pro odmítnutí žádosti podle InfZ (aplikace důvodu pro odmítnutí podle zvláštního právního předpisu).¹²¹

Zatímco první otázku již judikatura zodpověděla v jednotlivých případech tak, že informace, k nimž je specifický přístup upraven zvláštním zákonem lze v zásadě žádat i v režimu InfZ, jednoznačnou odpověď na otázku druhou, tedy zda žadatel musí splnit podmínky stanovené zvláštním zákonem, judikatura nedává¹²². Konkrétním případům je pozornost věnována v dalším textu. Zpracovatel však jako možné obecné řešení spatřuje buď výslovné ustanovení, že při poskytování informací podle zvláštních zákonů musí žadatel splnit i zvláštní podmínky těmito zákony stanovené nebo, a to lze považovat za řešení lepší, poskytování informací v určitých případech (např. ze správních spisů) upravit výslovně a tím odstranit přetrvávající nejasnosti.

Podle názoru zpracovatele je třeba z hlediska nyní platného právního stavu v případě zvláštních ustanovení upravujících specifický přístup k určitým informacím rozlišovat tři kategorie podmínek těmito zvláštními ustanoveními vymezené. Zvláštní předpis předně *může podmínit přístup k informacím prokázáním právního zájmu* či „odůvodněnost“ *požadavku na určité informace*. Takové omezení dle názoru zpracovatele nebude v případě postupu podle InfZ aplikovatelné, neboť InfZ vychází právě z požadavku nepodmíněnosti poskytování informací prokázáním právního zájmu či důvodu (i se zřetelem na právní závěr Městského soudu v Praze, citovaný v předchozím odstavci). Druhou kategorií může být *omezení přístupu k informacím jen na specifický okruh osob*. Ani tento důvod dle názoru zpracovatele v zásadě nebude aplikovatelný, avšak se dvěma výjimkami – jestliže zvláštní zákon výslovně vylučuje jiné osoby z přístupu k daným informacím (event. podmiňuje jej splněním dalších specifických podmínek) nebo jestliže vyloučení přístupu jiných osob sice není výslovné,

¹²¹ Jednoznačnému závěru přitom brání konstrukce InfZ, která v případě, že určitá informace má být poskytnuta pouze za splnění zvláštním zákonem stanovených podmínek na takové podmínky přímo odkazuje (srov. § 7, § 8a apod.).

¹²² Viz např. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2002, **sp. zn. 22 Ca 401/2001**: *Protože v daném případě požadoval žalobce poskytnutí kopií žádosti o vydání stavebního povolení k oplocení obory, rozhodnutí odboru výstavby... a kolaudačního rozhodnutí téhož úřadu..., nelze žalobce omezit v přístupu k požadovaným informacím s odkazem na citovaná ustanovení. V důsledku výše uvedeného není vyloučen postup podle zákona č. 106/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů, jak dovodil žalovaný, a je nutno proto posoudit, zda poskytnutí požadované informace není vyloučeno podle některého ustanovení citovaného zákona, popř. zvláštního právního předpisu. Odkázat lze dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-70: Předpokladem pro postup dle zákona o poskytování informací je skutečnost, že žadatel přesně specifikuje požadovanou informaci, prokáže odůvodněnost svého požadavku a správní orgán jako povinný subjekt rozhodne, v jakém rozsahu předmětnou informaci poskytne (jednalo se o žádost o informaci ze správního spisu). Z poslední doby lze odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2007, č. j. 5 Ca 126/2006-28 (publikovaný pod č. 1300 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2007), který ve věci přístupu k projektové dokumentaci dle § 133 původního StZ dovodil, že přístup dle InfZ je možný a není přitom třeba prokazovat „odůvodněnost“ požadavku.*

vyplývá však z kontextu dané zvláštní právní úpravy (jde-li o případy, kdy je dán objektivní a legitimní zájem, aby s určitými údaji disponovaly jen určité osoby a půjde-li o opatření nezbytné ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny). Třetí kategorií jsou všechny *ostatní podmínky*, které musí žadatel podle zvláštního režimu splnit, aby mohl mít přístup k určitým informacím. Tyto podmínky dle názoru zpracovatele budou aplikovatelné bez dalšího (některé z nich se odrazily v jednotlivých důvodech pro odmítnutí žádosti dle InfZ, srov. např. § 7, § 8a). Specifickým případem, jakousi čtvrtou kategorií, jsou ta ustanovení, která dávají orgánu možnost *správního uvážení*, zda i za splnění zvláštním předpisem stanovených podmínek informaci poskytne. Takové uvážení, podobě jako právní zájem, by v případě InfZ aplikovatelný být neměl (na přístup k informacím podle InfZ je právní nárok). Z procesního hlediska bude dle názoru zpracovatele důvod stanovený zvláštním zákonem pro omezení přístupu k informacím, je-li aplikovatelný i v případě žádostí dle InfZ, důvodem pro rozhodnutí o odmítnutí ve smyslu § 15 InfZ.

b) Poskytování informací o správních řízeních

Zřejmě největší praktické obtíže činí povinným subjektům poskytování informací z oblastí správního řízení, resp. poskytování informací vztahujících se ke konkrétnímu správnímu řízení. Rozlišují se přitom obecné informace o správním řízení (o tom, že určité správní řízení je vedeno a čeho se týká) od konkrétních informací obsažených ve správním spise.¹²³ Praxe přitom zpravidla odmítá poskytovat informace vztahující se ke správním řízením s odkazem na právní úpravu nahlížení do správních spisů podle § 23 zákona č. 71/1967 Sb., přičemž úpravu nahlížení do spisů považuje za právní úpravu vylučující jakoukoli aplikaci InfZ (takové žádosti o informace jsou zpravidla věcně posouzeny jako žádosti o nahlédnutí do správního spisu podle § 23, resp. § 38 správního řádu); povinné subjekty argumentují zásadní neveřejností správního řízení, případně rizikem narušení nestrannosti správního řízení (u řízení probíhajících). V jiných případech jsou informace ze správních spisů odmítány s odkazem na povinnost mlčenlivosti.

Judikatura správních soudů ve vztahu k § 23 původního správního řádu o nahlížení do spisu (přičemž zřejmě bude nové ustanovení § 38 správního řádu posuzováno identicky; v tomto smyslu je zatím dostupné jediné rozhodnutí Krajského soudu v Plzni¹²⁴) předně dovodila, že dané ustanovení nemá povahu zvláštního zákona dle § 2 odst. 3 InfZ (neupravuje komplexně specifický proces poskytování informací)¹²⁵. Toto ustanovení však má ve vztahu k přístupu ke konkrétním dokumentům (informacím obsaženým ve spise) a ve vztahu ke konkrétnímu způsobu získávání těchto informací (nahlédnutí do spisu) povahu speciálního zákona, který příslušná ustanovení InfZ v tomto smyslu doplňuje¹²⁶. Náhled správních soudů

¹²³ **Metodický pokyn** (usnesení vlády z 6. září 2000, č. 875, čl. 7 odst. 4) hovořil takto: *4. Informace z oblastí rozhodování ve správním řízení lze poskytnout za předpokladu, že splňují podmínky zákona č. 106/1999 Sb. a podmínky zákona č. 101/2000 Sb.; jde zejména o informace, které se týkají "administrativních" záležitostí (např. kolik řízení povinný subjekt vede, v kolika případech bylo o návrhu nebo žádosti rozhodnuto kladně a v kolika záporně, jak jsou dodržovány lhůty pro rozhodnutí apod.) a záležitostí veřejných (např. z územního nebo stavebního řízení o veřejně prospěšných stavbách).*

¹²⁴ Rozhodnutí **sp. zn. 57 Ca 66/2006** (obdobně též rozhodnutí Městského soudu v Praze, **sp. zn. 5 Ca 120/2006**).

¹²⁵ I když se vyskytují i opačné názory, vylučující aplikaci InfZ na případy nahlížení do spisu.

¹²⁶ Lze citovat právní větu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2004, **č. j. 5 A 158/2001-100** (publikované pod č. 204 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2004, str. 441): *Ustanovení § 23 správního řádu o nahlížení do spisů je zvláštním ustanovením ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V případech, na něž se vztahuje § 23 správního řádu, nelze postupovat podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (V posuzovaném případě se žadatel žádostí domáhal nahlédnutí do spisu podle InfZ).*

na tuto problematiku shrnuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-70 (dostupné na www.nssoud.cz): *Právo účastníka řízení nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy (fotokopie) vychází ze základních zásad správního řízení a je časově neomezené. Jak je výše uvedeno, právo účastníků (...) nahlížet do spisů a pořizovat si z nich výpisy vyplývá přímo z ust. § 23 odst. 1 správního řádu, přitom však účastníci řízení nejsou povinni, na rozdíl od jiných osob například uvedených v ust. § 23 odst. 2 správního řádu, prokazovat odůvodněnost svého požadavku. Právo na poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb. není absolutní, ale může být omezeno, přičemž takové omezení musí být založeno zákonem. (...) Zákon č. 106/1999 Sb., v ust. § 1 stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány a který se co do forem poskytování informací rovněž neomezuje jen na nahlédnutí do spisu, přičemž tohoto práva může využít každá fyzická nebo právnická osoba. Rozdíl mezi jednotlivými instituty lze spatřovat v tom, že nahlížení do spisů ve správním řízení není realizací hmotného práva, nýbrž práva procesního; úprava obsažená ve správním řádu se totiž vztahuje pouze na situaci "fyzického" nahlížení do spisu (zpravidla u správního orgánu; srovnej též např. § 23 zák.č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) Pokud však žadatel s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., požádá o poskytnutí informací obsažených ve spise jinou formou než nahlédnutím (poskytnutím kopie listin, ve spise obsažených, sdělením konkrétního údaje apod.), je na místě aplikovat zákonem upravující "právo na informace", tedy postup dle cit. zákona č. 106/1999 Sb., neboť správní řád jiné formy poskytování informací neupravuje. Právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb. je tak možno označit za prostředek realizace hmotného práva (...). Předpokladem pro postup dle zákona o poskytování informací je skutečnost, že žadatel přesně specifikuje požadovanou informaci, prokáže odůvodněnost svého požadavku a správní orgán, jako povinný subjekt, rozhodne v jakém rozsahu předmětnou informaci poskytne. Ve smyslu ust. § 2 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů je třeba za jedinou právní úpravu, která má před tímto zákonem přednost považovat takovou, která upravuje poskytování informací komplexně. Ke vztahu nahlížení podle správního řádu a poskytování informací v režimu InfZ lze odkázat i na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zejména na jeho rozsudek ze dne 28. března 2006, č. j. 8 As 34/2005-76 /poskytování kopie konkrétního správního rozhodnutí/¹²⁷ a na rozhodnutí ze dne 27. ledna 2004, č. j. 5 A 158/2001-100 (publikované pod č. 204 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2004, str. 441)¹²⁸. Ačkoli se všechny citované*

¹²⁷ Nejvyšší správní soud považuje žádost o kopii rozhodnutí, jak byla žalobcem podána, za jednoznačnou žádost o informace v tomto rozhodnutí obsažené; zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje definici „informace“ – obecně je obsah tohoto výrazu chápán jako „zpráva, sdělení“, jako určitý projev, ve kterém se konstatují fakta. Pokud žalobce požadoval kopii rozhodnutí jako celku, pak nevyloučil žádný z údajů v něm obsažených jako takový, který nepožaduje. Úvaha stěžovatele o tom, že žádost o kopii určitého rozhodnutí ze správního spisu není žádostí o informaci o skutečnostech v rozhodnutí obsažených, ale žádostí o nahlédnutí do spisu, není důvodná. Žalobce nepožadoval nahlédnutí do spisu, ale domáhal se informací obsažených v jediném konkrétním rozhodnutí, které ve své žádosti zcela přesně specifikoval. Taková žádost ostatně odpovídá situaci, kdy žadatel nemůže znát detailně obsah požadovaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto žádost stěžovatele, navíc výslovně tak označenou, považuje za nepochybnou žádost o sdělení informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, která v posuzované věci není ustanovením § 23 správního řádu nijak omezena. V uvedených závěrech Nejvyšší správní soud odkazuje rovněž ke svému rozsudku ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004-62 (publikovanému pod č. 711/05 Sb. NSS).

¹²⁸ Srov. další navazující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2004, č. j. 6 A 83/2001-39 (publikované pod č. 651 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2005, str. 821): Navíc bylo třeba, aby si správní orgán nejenom v případě žádosti o poskytnutí této informace, ale i žádosti uvedené pod bodem 3 (poskytnutí kopie všech pravomocných rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace), ujasnil, zda takto formulovaná žádost nebyla ve své podstatě žádostí o nahlížení do spisu neúčastníkem správního řízení. Ustanovení § 23 spr. ř. o nahlížení do spisu totiž slouží k získání informací o správním spise nebo jeho části pro účastníky řízení, jejich zástupce či pro jiné osoby. Toto právo pak v sobě zahrnuje i možnost pořizování kopií ze spisu. V takovém případě by správní orgán musel především vyřešit otázku, zda žalobce osvědčil právní zájem na takovém nahlížení. V úvahu je v

judikáty vztahují k právní úpravě InfZ před účinností zákona č. 61/2006 Sb., budou i přesto nadále přiměřeně aplikovatelné i po účinnosti uvedené novely. K rozhodnutí **č. j. 5 A 158/2001-100** je nutné doplnit, že v tomto případě nebyla uplatněna žádost o poskytnutí konkrétního dokumentu (resp. informace) ze správního spisu, ale přímo o nahlédnutí do spisu plně v režimu InfZ (soud v tomto rozhodnutí dovodil, že nahlížení do spisu je možno realizovat pouze v režimu správního řádu a ne podle InfZ; k odlišení těchto případů viz argumentace obsažená v rozhodnutí **č. j. 8 As 34/2005-76**).

Judikatura správních soudů však k uvedenému problému nepřistupuje nikterak jednotně, a to zejména pro určení podmínek pro poskytování kopií písemností obsažených ve správních spisech. Pro posouzení žádosti v režimu InfZ je nutné, aby dokumenty ze správního spisu byly jednoznačně specifikované; je-li žádost formulována příliš obecně, bývá nutné, aby povinný subjekt žadatele vyzval k upřesnění, resp. aby posoudil, zda žádost nesměruje k nahlédnutí do spisu (v takovém případě by musela být vyřizována v režimu správního řádu). Nicméně za podmínek vymezených Nejvyšším správním soudem bude možno požadovat a vydat konkrétní informace ze správních spisů (např. kopii správního rozhodnutí), a to samozřejmě za současné aplikace všech zákonem stanovených omezení. V praxi je přitom sporné, do jaké míry může povinný subjekt po žadateli požadovat prokázání právního zájmu, jak ukládá příslušné ustanovení o nahlížení do správního spisu, když směrnice ES i Aarhuská úmluva pro přístup k informacím s prokazováním právního zájmu vůbec nepočítají, spíše naopak. Judikatura přesnou odpověď nedává – viz rozsudek Nejvyššího právního soudu **sp. zn. 5 As 3/2006**, hovořící o povinnosti prokázat „odůvodněnost požadavku“, a rozsudek Městského soudu v Praze, **č. j. 5 Ca 126/2006-28**, který od „odůvodněnosti“ upouští. Požadavek na prokázání právního zájmu či odůvodněnosti by však s ohledem na povahu InfZ neměl být novelizován.

Lze samozřejmě dodat, že tento aspekt poskytování informací se týká jen správních řízení již ukončených; v případě požadavku na informace z dosud neukončených správních řízení by mohl povinný subjekt nad rámec uvedeného aplikovat i § 11 odst. 1 písm. b), případně odst. 2 písm. a) InfZ a (určité) dokumenty obsažené ve správních spisech před vydáním rozhodnutí neposkytovat. Je nicméně zřejmě nutno odlišit informace vzniklé „nově“ v rámci přípravy rozhodnutí a jejichž vydání lze odmítnout od informací vzniklých jako samostatné výstupy, které následně slouží jako podklad pro budoucí rozhodnutí a jejichž vydání odmítnout nelze (praxe např. odmítá vydat podnět třetí osoby ve smyslu § 42 správního řádu, pokud tato osoba nesouhlasí s jeho poskytnutím, a to právě s odkazem na § 11 odst. 2 písm. a/ InfZ).

Z hlediska platné právní úpravy judikatura v podstatě dovodila výše uvedené hranice pro poskytování informací obsažených ve správních spisech na základě InfZ. Praktická aplikace však naráží na jistou nejednoznačnost v přístupu jednotlivých správních soudů (zejména s ohledem na nesprávnou interpretaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu **č. j. 5 A 158/2001-100**), způsobující paušální odmítání žádostí o informace ze správních spisů. Podle názoru zpracovatele by pro vyjasnění pravidel pro poskytování informací ze správních spisů bylo vhodné tuto otázku výslovně upravit v InfZ.¹²⁹ V takovém případě by zřejmě

této souvislosti třeba vzít, že v případech, na které se vztahuje ustanovení § 23 spr. ř., nelze aplikovat zákon č. 106/1999 Sb., neboť podle ustálené soudní judikatury (např. judikát č. 204/2004 Sb. NSS) je ustanovení § 23 spr. ř. (jinak právního předpisu obecné povahy) ve vztahu k zákonu o poskytnutí informací ustanovením zvláštním.

¹²⁹ **Návrh novely č. 61/2006 Sb.** v podobě rozeslané do mezirezortního připomínkového řízení přístup k informacím ze správních řízení řešil takto: „(5) *O probíhajícím správním řízení poskytnou za podmínek*

nejvhodnějším způsobem bylo výslovné ustanovení o poskytování informací ve vztahu k probíhajícím správním řízením (základní údaje o účastnících, předmět řízení, datum zahájení řízení) a ve vztahu k ukončeným správním řízením (informace o rozhodnutí ve věci, případně též další informace vzniklé činností povinného subjektu). Jiným řešením by bylo doplnění InfZ o výslovné ustanovení, podle kterého pokud zvláštní zákon pro přístup k určitým dokumentům či informacím stanoví povinnost prokázat právní zájem nebo splnění jiných podmínek, lze informace v těchto dokumentech obsažených poskytovat jen za splnění těchto zvláštních podmínek (např. do § 12); takové řešení je však spíše diskusní, neboť by tím došlo k omezení stávající šíře práva na svobodný přístup k informacím ze správních spisů. Jedná se nicméně o citlivou otázku, o níž bude nezbytné nalézt konsens při přípravě novely, neboť vedle sebe stojí legitimní požadavek na neveřejnost správního řízení a ochrany údajů týkajících se účastníků konkrétních řízení a na straně druhé neméně legitimní požadavek na přístup k informacím z veřejné správy. Řešení by tak mělo spočívat v nalezení určité míry proporcionality mezi oběma požadavky.

Specifickou kategorií je poskytování informací z *přestupkových řízení* (a z *řízení o správních deliktech*) a dále *informací ze správy daní a poplatků (zejména z daňových řízení)*.¹³⁰ Ve vztahu k přestupkovým řízením se zpravidla uplatní plně ochrana osobnosti podle § 8a InfZ a bude tedy dán důvod pro neposkytnutí informace¹³¹,¹³² (některé stávající názory však připouštějí i nyní možnost poskytnout základní informaci o výsledku přestupkového řízení; jde však o diskutabilní věc, neboť jako sporné lze považovat srovnání situace přestupce s osobou odsouzenou za spáchání trestného činu, o které jsou tyto názory opřeny), ve vztahu k daňovým řízením ochrana majetkových poměrů podle § 10 InfZ.¹³³ Legislativní úpravu by si však vyjasnění této otázky zasloužilo, přičemž podle názoru zpracovatele v obou těchto specifických případech by měl převládnout zájem ochrany osoby a jejích majetkových poměrů nad právem na informace a poskytování konkrétních údajů z konkrétních (identifikovatelných) přestupkových řízení a daňových řízení by mělo být buď zcela vyloučeno nebo přesně stanoveno, které informace poskytovat (např. v případě přestupků lze samozřejmě diskutovat o možném omezeném informování např. o výsledku řízení, osobě pachatele apod.).

V případě rozhodnutí o přestupcích (a jiných rozhodnutí, která se svou povahou přímo dotýkají konkrétní osobnosti) je z praktického hlediska nutno rozlišovat případy, kdy žádost

stanovených tímto zákonem povinné subjekty pouze takové informace, které nezasahují do práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.“ Návrh novely v podobě předložené do Poslanecké sněmovny počítal s vyjmutím informací „o probíhajícím správním řízení“, a to změnou § 11 odst. 4 písm. c/ (bod 26), nicméně v rámci legislativního procesu byla tato změna vypuštěna.

¹³⁰ **Zákon č. 123/1998 Sb.** upravuje v § 8 odst. 2 písm. c) takto: *Zpřístupnění informace může být rovněž odepráno pokud žadatel se domáhá informací opatřovaných v rámci přípravného řízení (vyšetřování) v trestních věcech, nebo se informace týká neukončených řízení a nepravomocných rozhodnutí o přestupcích a jiných správních deliktech.*

¹³¹ Podle názoru zpracovatele je třeba rozlišovat informaci o konkrétním přestupci (bude-li se žadatel např. domáhat vydání rozhodnutí o přestupku konkrétní osoby) – zde bude nepochybně možno uplatnit v celém rozsahu § 8a InfZ a takovou žádost odmítnout – a informace o přestupkových řízeních jako takových (např. v kolika případech bylo rozhodnuto podle § 47 přestupkového zákona).

¹³² Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 13. prosince 2005, **č. j. 22 Ca 215/2005-34**, konstatoval, že na postup před zahájením přestupkového řízení nebylo možno aplikovat § 23 správního řádu a tudíž ani pro odmítnutí žádosti nebylo možno tento důvod využít. Jinou využitelnou judikaturu se zpracovatel nepodařilo získat.

¹³³ Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 30. března 2007, **č. j. 10 Ca 2/2007-25**, dovodil, že poskytování informací ze správy daní a poplatků, resp. z konkrétního daňového řízení, je v režimu InfZ vyloučeno § 23 a § 24 daňového řádu.

směřuje k vydání kopie „konkrétního rozhodnutí o věci X, vztahující se k panu M. N.“ a kdy taková individualizace možná není. Podle názoru zpracovatele totiž v případech, kdy se rozhodnutí bezprostředně týká osobnosti konkrétní osoby a je-li takové rozhodnutí žádáno /žadatel danou osobu zná/, bude dán důvod pro neposkytnutí celého rozhodnutí s odkazem na § 8a InfZ (s teoreticky možnou výjimkou např. pokud jde o výsledek řízení). Typickým příkladem jsou právě přestupková řízení. Naopak zřejmě nebude možno odmítnout vydání kopie stavebního povolení či jiného obdobného rozhodnutí, u nichž lze sotva konstatovat, že se týkají osobnosti, soukromí.

c) Poskytování informací z oblasti trestního řízení a z řízení před soudy

Podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) InfZ neposkytují povinné subjekty informace o probíhajícím trestním řízení. K poskytování informací o trestních řízeních uplatnilo svou připomínku zejména Nejvyšší státní zastupitelství, které poukázalo na to, že InfZ bývá využíván k obcházení ustanovení trestního řádu týkající se poskytování informací o trestním řízení a nahlížení do spisů (§ 8a a § 65 tr.ř.), a to právě s odkazem na § 11 odst. 4 písm. a) InfZ, který je prakticky vnímán tak, že oproti úpravě obsažené v trestním řádu rozšiřuje povinnost orgánů činných v trestním řízení poskytovat kterémukoli žadateli jakékoli informace o trestním řízení (není-li jejich poskytnutí vyloučeno, případně není-li důvod jejich poskytnutí omezit podle jiného ustanovení InfZ) neprobíhajícím. Nadto v některých těchto případech dochází k tomu, že v podstatě není požadována samotná informace, ale přístup k jejímu nosiči, tedy možnost žadatele samostatně vyhledávat ve spisech (nebo v jejich kopiích, jejichž pořizování bývá někdy požadováno), informace, které jej případně zaujmou. To se týká nejen nahlížení do trestních spisů osobami neuvedenými v § 65 tr.ř., ale například i zpřístupňování spisového materiálu dokumentujícího výsledky šetření podle § 158 a násl. trestního řádu. Postup podle § 158 a násl. tr.ř. je však specifický v tom, že stav „neprobíhajícím“ trestního řízení může být jen dočasný, např. v případech podle § 159a odst. 4 tr.ř.; i v této souvislosti jsou tedy podle našeho názoru zřejmě možnosti zneužívání institutu žádosti o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb. Rozhodovací praxe soudů přitom k této otázce není jednotná¹³⁴. Lze buď připustit možnost, aby poskytování informací bylo realizováno výlučně v režimu trestního řádu (§ 8a, § 65 t.ř.)^{135 136}, nebo změnit stávající znění InfZ tak, aby přesně specifikovalo, které informace z trestních řízení (trestních spisů) bude možno poskytovat (tedy změna koncepce poskytování informací z trestních spisů pozitivním výčtem). Původní návrh novely (zákona č. 61/2006 Sb.) předpokládal vypuštění slov „probíhajícím“ – bod

¹³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Plzni z 31. prosince 2002 sp. zn. 30 Ca 141/2002; rozsudek Městského soudu v Praze z 28. února 2005 č. j.: 7 Ca 4/2004-40; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z 31. srpna 2006 č. j.: 15 Ca 189/2005 – 28.

¹³⁵ V této souvislosti lze poukázat na využívání tohoto ustanovení některými povinnými subjekty, které odmítají poskytnout např. informace o určité konkrétní uzavřené smlouvě s poukazem na to, že tyto dokumenty byly předány orgánu činnému v trestním řízení k řešení a jsou tedy „informacemi o probíhajícím trestním řízení“. Zda lze takový přístup považovat za správný je diskutní, podle názoru zpracovatele se však v tomto případě jedná o příliš extenzivní výklad výjimky, neboť nejde o informaci vzniklou v souvislosti s trestním řízením a svou povahou tedy ani o informaci o probíhajícím trestním řízení. Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. dubna 2005, č. j. 11 Ca 185/2003-28 (soud se k této otázce věcně nevyjádřil).

¹³⁶ **Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. M-1827/99: Poskytování informací o trestním řízení** (§ 12 odst. 10 zákona č. 141/1961 Sb. „o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů“) je upraveno zvláštními předpisy (§ 8a zákona č. 141/1961 Sb. „o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů“), a proto se na ně zákon nevztahuje. To znamená mj., že informovat o trestním řízení včetně rozhodovací činnosti soudu v trestních věcech, řízení o stížnosti pro porušení zákona a řízení o udělení milosti lze jen prostřednictvím sdělovacích prostředků a pouze v rozsahu, stanoveném zvláštními předpisy.

25¹³⁷, nicméně v legislativním procesu byl tento návrh na základě pozměňovacího návrhu výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu vypuštěn (na internetových stránkách není k dispozici žádné odůvodnění a nelze tedy posoudit důvody, proč k vypuštění tohoto návrhu došlo)¹³⁸. Inspirativní řešení v tomto případě poskytuje slovenský zákon o poskytování informací, který v § 11 odst. 1 písm. d) z poskytování informací vylučuje informace, která se týká rozhodovací činnosti soudů... nebo orgánů činných v trestním řízení, s výjimkou informace o rozhodnutí anebo o výsledku tohoto postupu, ledaže jejich zpřístupnění nezakazuje zvláštní zákon. Problémům ve vztahu k informacím o postupu orgánů činných v trestním řízení před zahájením trestního řízení (postup podle § 158 tr. ř.), pokud toto řízení nebylo zahájeno, by bylo možno čelit právě takovou formulací.

Argumenty proti poskytování informací o trestních řízeních byly rozvinuty v připomínkách zaslaných Krajským soudem v Hradci Králové, které pro jejich zřejmost citujeme: *Údaj o odsouzení je totiž citlivým osobním údajem (podle ust. § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů) a požívá tedy zvláštní ochrany. Trestní řízení se dále od civilního liší v tom, že veřejnost odsuzujícího rozsudku je v časové rovině omezena institutem zahlázení odsouzení. Rovněž úprava poskytování informací z Rejstříku trestů je velmi striktní a z hlediska oprávněných osob omezující. Přijmeme-li závěr, že trestní rozsudek je kdykoliv přístupný veřejnosti na základě žádosti podle InfZ, ztrácí tím jak úprava Rejstříku trestů, tak zejména institut zahlázení svůj smysl, což je jistě absurdní. Je proto nanejvýš vhodné, aby pravomocné rozsudky vynesené v trestních řízeních nebyly poskytovány. Dalším problémem je anonymizace rozsudků, tedy vypuštění chráněných údajů, zejména údajů osobních, obchodního tajemství apod. Zde shledávám dva vážné problémy: obtížná proveditelnost (je nutné vždy prostudovat celý, byť seberozsáhlejší spis, aby bylo možné identifikovat údaje, které nepodléhají zveřejnění) a s tím spojená nutnost vydat rozhodnutí o částečné odmítnutí žádosti. Z osobní zkušenosti vím, že u obsáhlejších rozsudků mohou tyto úkony trvat přibližně pět hodin u jednoho rozhodnutí. Časová náročnost celé procedury se potom plně vyjeví v případě žádostí o více rozsudků, což je pravidlem, nikoliv výjimkou. Pozadí tohoto*

¹³⁷ Dle **důvodové zprávy**: Z nového znění tohoto ustanovení zákona vyplývá, že informace o trestním řízení (probíhajícím či ukončeném) se v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytují. Informace o trestním řízení se poskytují podle příslušných ustanovení trestního řádu (§ 65, § 8a trestního řádu). Trestní řád upravuje poskytování informací jednak vymezenému okruhu osob formou nahlížení do spisu dle § 65 a veřejnosti prostřednictvím sdělovacích prostředků dle § 8a. Informování veřejnosti o jednotlivých trestních případech je zabezpečeno také zásadou veřejného vyhlášení rozsudku, případně veřejného hlavního líčení. Trestní spisy obsahují informace o metodách a formách práce služby kriminální policie a o vyšetřování, uvedené v úředních záznamech, v nichž se podle současných interních normativních aktů také archivují plány vyšetřování s podrobným seznamem úkolů pro příslušníky služby kriminální policie a vyšetřování, s uvedením vyšetřovacích verzí. Zveřejňování trestních (vyšetřovacích) spisů by mělo, s ohledem na výše uvedené, závažné dopady na činnost Policie České republiky. Novelou trestního řádu s účinností od roku 2000 došlo k tomu, že služba kriminální policie a vyšetřování postupuje při odhalování trestných činů podle trestního řádu, nikoliv podle zákona o Policii České Republiky. Bylo výrazně omezeno používání tzv. kriminálních spisů a veškeré informace o trestním řízení jsou soustředěny právě v trestních spisech. V případě odložení či jiného vyřízení věci dle § 159a trestního řádu může být trestní řízení při splnění zákonných podmínek znovu zahájeno. Poskytnutím fotokopí trestních spisů na základě zákona o svobodném přístupu k informacím by mohlo dojít ke zpřístupnění údajů o ukončeném trestním řízení, které se později opět stane řízením probíhajícím a podléhajícím trestnímu řádu s tím, že údaje obsažené ve spise již budou zpřístupněny veřejnosti. Z těchto důvodů se provedená změna jeví jako potřebná.

¹³⁸ Dle stanoviska Otevřené společnosti, o. p. s., k první podobě této analýzy, je v případě probíhajících řízení dán požadavek na nezpřístupnění informací nutností chránit nestrannost řízení, soukromí osob a dále ochranu vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku. V případě ukončených trestních řízení již zcela odpadá požadavek na ochranu před nestranností s tím, že ostatní důvody jsou plně pokryty § 8a a § 7 (většina „operativních informací“) obsažených v trestních spisech má povahu utajovaných informací. Zpracovatel proti tomuto argumentu dodává, že informace i z ukončených spisů mohou osobám s danou trestní věcí obeznámených napomoci identifikovat taktické postupy či konkrétní osoby, jejichž identita by měla být zcela skryta.

„pravidla“ lze zčásti shledat i v tom, že žadatelé jsou si vědomi možnosti být odmítnuti, pokud v žádosti uvedou skutečnosti směřující přímo ke ztotožnění s konkrétní osobou a své žádosti proto pojmají širěji, časově nebo předmětem (tedy např. všechny rozsudky v trestních věcech vydané v prvním pololetí roku 2006 nebo všechny rozsudky týkající se trestného činu loupeže). Závěr je tedy takový, že žadatel, aby se vyhnul odmítnutí žádosti o jediný konkrétní rozsudek, může toto riziko obejít tak, že požádá o neurčený počet rozsudků, které mají nějaký společný prvek, čímž ovšem povinné osobě neúměrně znásobí práci spojenou s poskytnutím informace. Počítáme-li pět hodin na zpracování jednoho rozsudku, u patnácti rozsudků dojdeme k časové investici přibližně deseti pracovních dnů. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti znovu důrazně připomínám, že povinnost ke zveřejňování pravomocných rozsudků stanovená zákonem o svobodném přístupu k informacím (a zavedená novelou č. 61/2006 Sb.) je zcela nesystémová, a odporuje jak smyslu směrnice č. 2003/98/ES, tak dalším právním předpisům (zákonu o rejstříku trestů, trestnímu řádu). Pokud přijmeme závěr, že veřejnost má právo na celé znění rozsudku, byť v anonymizované podobě, nechť je upraveno znění procesních předpisů tak, že všechny rozsudky budou k dispozici v anonymizované podobě například prostřednictvím veřejné datové sítě (jak je tomu fakticky nyní u obou nejvyšších soudů či u Ústavního soudu).

Podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) InfZ neposkytují povinné subjekty informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků (tento dovětek doplnila novela č. 61/2006 Sb., a to na základě poslaneckého návrhu)¹³⁹. Komplikace související s poskytováním informací o soudních řízeních jsou obdobné jako v případech řízení správních – také jednotlivé procesní předpisy (s.ř.s. a o.s.ř.) upravují zvláštní pravidla pro nahlížení do soudních spisů. Některé soudy jako povinné subjekty se k tomuto ustanovení vyjádřily negativně a navrhují jej opětovně omezit. Zpracovatel poukázal na neposkytování informací o pravomocných rozsudcích nesdílí; rozsudky jsou vyhlašovány veřejně a při jejich poskytování v režimu InfZ přitom platí veškerá další omezení stanovená tímto zákonem (ochrana osobních údajů, ochrana obchodního tajemství apod.). Lze nicméně uvažovat o omezení tohoto přístupu pouze na rozhodnutí ve věcech správního soudnictví, což by bylo možno shledávat jako další prostředek k posílení kontroly ze strany veřejnosti. Problém tkví spíše v zákonném vymezení (formulace „s výjimkou pravomocných rozsudků“). Rozsudek jako takový je zvláštní formou rozhodnutí v soudních řízeních, jímž je zpravidla rozhodováno „ve věci“ a jímž se řízení zpravidla (nikoli však vždy) končí. Druhou formou rozhodnutí jsou usnesení, jimiž soudy řeší zpravidla otázky procesní, není však vyloučeno (a procesní předpisy s tím počítají), že usnesením bude rozhodováno „ve věci“. Kromě toho i „procesními“ usneseními může být soudní řízení ukončeno. Zakotvení povinnosti poskytovat pouze pravomocné rozsudky se tak z tohoto hlediska jeví jako nesystémové, neboť na základě stávajícího ustanovení nebude možno vždy získat ani informace o rozhodnutích, jimiž je řízení ukončeno (bude-li řízení ukončeno usnesením) ani vždy informace o rozhodnutích, jimiž je věc řešena „věcně“ (řízení může být věcně řešeno i usneseními). Zpřístupnění pravomocných rozsudků tak zřejmě vychází toliko z pravidla, podle něhož se rozsudky vždy vyhlašují veřejně. Z tohoto hlediska

¹³⁹ Z judikatury lze citovat: rozhodnutí Městského soudu v Praze, **sp. zn. 33 Ca 51/2002** (součástí rozhodovací činnosti soudů jsou též úkony účastníků v soudním řízení); rozhodnutí Městského soudu v Praze **sp. zn. 10 Ca 144/2005** (publikované pod č. 1270 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8/2007): *Požadavek na poskytnutí anonymizovaných pravomocných rozsudků ve věcech určitého druhu nemůže být odmítnut obecně s tím, že jde o informace o „rozhodovací činnosti soudů“ ve smyslu § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť takový výklad tohoto pojmu je výkladem ne přípustně rozšiřujícím. Vždy je nutno jednoznačně zjistit nezbytnost a konkrétní důvod vedoucí k omezení práva na takovouto informaci a posoudit, zda by omeze ním tohoto práva nedošlo k nepřiměřenému ohrožení zájmů chráněných jinými předpisy či zásahu do práv jiných osob. V tomto smyslu zavazuje povinné subjekty § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*

by bylo vhodné dané ustanovení upřesnit tak, že informační povinnosti podléhají buď pravomocná rozhodnutí, jimiž je řízení ukončeno nebo pravomocná rozhodnutí ve věci^{140 141}, (pro poskytování ochrany rozhodnutí v případě žádostí o informace vztahující se ke konkrétním osobám platí totéž, co bylo řečeno výše ve vztahu ke správním rozhodnutím). Lze doplnit, že Ministerstvo spravedlnosti v současnosti zpracovává metodický pokyn pro poskytování soudních rozhodnutí jednotlivými soudy.

Ministerstvo financí v souvislosti s tímto ustanovením navrhuje doplnění též o vyloučení poskytování informací o rozhodčích řízeních, a to s poukazem na obvyklou doložku důvěrnosti mezi smluvními stranami a s poukazem na to, že jde o postupy obdobné postupům v soudních řízeních. S tímto poukazem lze dle názoru zpracovatele souhlasit a v případě legislativní změny by mělo být ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) doplněno o vyluku z rozhodčích řízení, s event. výjimkou pro rozhodnutí (informaci o výsledku řízení). V těchto případech je zájem na ochraně informací stran rozhodčího řízení dle názoru zpracovatele obdobný jako v případech řízení soudních.

Ministerstvo zahraničních věcí navrhlo s ohledem na své dosavadní zkušenosti s poskytováním informací, resp. dokumentace v rámci řízení o porušení Smlouvy podle čl. 226 Smlouvy o založení ES, rozšířit okruh důvodů, pro které je možné odmítnout poskytnutí informace (dokumentu), zařazením vyluky pro „probíhající řízení o porušení Smlouvy“. Uvedená úprava by měla pokrýt poskytování informací v předmětném řízení ve všech jeho fázích, tj. nejen ve fázi judiciální (ta je již dnes explicitně pokryta § 11 odst. 4 písm. b) zákona, týkajícím se rozhodovací činnosti soudů), ale též ve fázi pre-judiciální, která probíhá s Komisí ES. Uvedená změna je plně v souladu s dosavadní judikaturou Soudního dvora ES, který povinnost poskytovat informace v rámci řízení o porušení Smlouvy nepotvrdil¹⁴², naopak uvedl, že „*účastníci řízení mají právo hájit své zájmy nezávisle na jakémkoli vnějším vlivu, zejména ze strany veřejnosti*“¹⁴³, a to již ve fázi pre-judiciální. Explicitní úprava ve výše uvedeném smyslu by vyloučila současné interpretační potíže vážící se k poskytování informací v rámci řízení o porušení Smlouvy, jejichž odrazem jsou probíhající vnitrostátní soudní spory žadatelů s Ministerstvem zahraničních věcí jakožto koordinátorem tohoto řízení v rámci ČR.

¹⁴⁰ Senát při projednávání novely č. 61/2006 Sb. navrhoval namísto slov „rozsudků“ zařadit slova „rozhodnutí“; Poslanecká sněmovna však z důvodů dalších změn připojených k návrhu Senátu tento návrh odmítla a setrvala na návrhu ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou.

¹⁴¹ Ve vztahu k původní úpravě vymezila pojem **rozhodovací činnost soudů instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. M-1827/99**: za „*rozhodovací činnost soudů*“ v jiných než trestních věcech je třeba v souladu s účelem zákona považovat nejen vlastní rozhodování soudů, ale také jejich postup v občanském soudním řízení, jejich úkony směřující ke zjištění skutkového stavu věci a úkony účastníků, učiněné vůči soudu a ostatním účastníkům řízení v rámci projednávání sporů a jiných právních věcí. Lze však poskytovat údaje organizačně technického rázu, které se týkají projednávání a rozhodování konkrétního sporu nebo jiné právní věci (např. údaje o tom, zda byl podán návrh na zahájení řízení, není-li poskytnutí této informace v rozporu se zákonem chráněným zájmem, nebo nehrozí-li nebezpečí zneužití této informace, údaje o tom, kdy a kde se bude konat jednání, zda bylo jednání odročeno, zda je rozhodnutí soudu v právní moci nebo zda byl podán proti němu opravný prostředek, apod.), anebo obecné údaje o rozhodovací činnosti soudů (např. statisticky zpracovávané údaje, údaje o počtech a druzích projednávaných a rozhodovaných věcí, o počtech starších neskončených věcí, apod.).

¹⁴² Srov. v této souvislosti zejména rozsudek ve věci T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL proti Komisi*, dosud nepublikováno ve Sb. rozhodnutí ESD.

¹⁴³ Viz bod 80 cit. rozsudku.

d) poskytování informací o projektové dokumentaci

Ustanovení § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (zrušením k 1. 1. 2007), upravovalo přístup k dokumentaci staveb a k územně plánovací dokumentaci (*Orgány územního plánování a stavební úřady, které evidují, ukládají územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb, jsou povinny umožnit osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, nahlížet do této dokumentace a pořizovat z ní výpisy; přitom jsou povinny učinit opatření, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti.*). Vztah tohoto ustanovení k InfZ byl řešen soudy, které v podstatě konstantně dovodily, že nemá povahu zvláštního předpisu vylučujícího aplikaci InfZ.¹⁴⁴ K potvrzení tohoto názoru lze citovat v poslední době publikovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2007, **č. j. 5 Ca 126/2006-28** (č. 1300 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2007), podle jehož právní věty *od práva náležejícího vybrané skupině osob ve smyslu § 133 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, je třeba odlišit obecné právo vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, tj. obecné právo na informace, které přísluší všem a podléhá omezením stanoveným pouze a jedině zákonem. Ustanovení § 133 stavebního zákona, podmiňující možnost přístupu k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb tím, že žadatel o informaci správnímu orgánu prokáže odůvodněnost svého požadavku, nebylo možné chápat tak, že omezuje možnosti obecného poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 133 stavebního zákona byly chráněny pouze některé druhy informací, a to z důvodu ochrany zájmů tam uvedených. V tomto rozhodnutí přitom Městský soud k požadavku na prokázání „odůvodněnosti“ žádosti o nahlédnutí do dokumentace uvedl: Poskytnutí informace požadované podle zákona č. 106/1999 Sb. lze odeprýt pouze z důvodu stanoveného v zákoně. Má-li být jakékoli omezení tohoto práva provedeno pouze zákonem, a to pouze v nejmenším nutném rozsahu a jen z důvodu nezbytnosti pro ochranu práva a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost,*

¹⁴⁴ Srov. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. dubna 2001, **sp. zn. 22 Ca 551/2000** (Právní úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se vztahuje i na poskytování informací povinnými subjekty vázících se k jejich působnosti v oblasti územního plánování a stavebního řádu; při poskytování požadovaných informací formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb (popřípadě pořízení kopií této dokumentace) je však třeba respektovat podmínky uvedené v ustanovení § 133 stavebního zákona.).

Odlišně však rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. prosince 2001, **č. j. 10 Ca 332/2001-42** (publikované pod č. 943 v časopise Soudní judikatura č. 2/2002, str. 119): *I. Žádost o nahlížení do projektové dokumentace (§ 133 stavebního zákona) se neřídí režimem zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ale podléhá předpisům stavebního práva. II. Právo na svobodný přístup k informacím nelze užít ani subsidiárně, nebyl-li žadatel účastníkem řízení, v němž byla projektová dokumentace předložena.*

Citovat lze rovněž právní názor vyjádřený Ústavním soudem v nepublikovaném usnesení ze dne 18. prosince 2002, **sp. zn. III. ÚS 156/02**: *Zvláštním předpisem o poskytování informací však není § 133 stavebního zákona, podle něhož orgány územního plánování a stavební úřady, které evidují, ukládají územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb, jsou povinny umožnit osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, nahlížet do této dokumentace a pořizovat z ní výpisy; přitom jsou povinny učinit opatření, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti. Cit. ustanovení upravuje zvláštní podmínky pro poskytování informací týkajících se územního plánování a stavebního řádu formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a do dokumentace staveb a v tomto smyslu doplňuje zákon č. 106/1999 Sb., který v ust. § 1 stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány a který se co do forem poskytování informací neomezuje jen na nahlédnutí do spisu. Z uvedeného vyplývá, že na poskytování informací povinnými subjekty z jejich působnosti v oblasti územního plánování a stavebního řádu se vztahuje právní úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb., s tím, že při poskytování požadovaných informací formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb (popřípadě pořízenou kopií této dokumentace) je třeba respektovat podmínky uvedené v § 133 stavebního zákona.*

ochranu veřejného zdraví a mravnosti, pak odepření informací proto, že žalobce neměl „vztah k věci“, resp. správnímu orgánu odůvodněnost svého požadavku neprokázal, by z podmínek pro omezení základního práva na informace vybočovalo. Z hlediska práva na informace zakotveného zákonem č. 106/1999 Sb. by takové omezení bylo podle mínění soudu nepřípustné. Soud tedy dospěl k závěru, že § 133 stavebního zákona upravující možnost přístupu k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb pouze pro osoby, které správnímu orgánu prokáží odůvodněnost svého požadavku, nelze chápat jako ustanovení omezující možnosti obecného poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb.

Lze shrnout, že ve vztahu k § 133 stavebního zákona se při vyřizování žádostí uplatňovaly v zásadě totožné principy jako v případě nahlížení do správního spisu, tzn. že žádost o informace podle InfZ je žádostí specifickou, kterou je třeba v režimu tohoto zákona také vyřídit. Povinný subjekt přitom musel zajistit ochranu údajů stanovených v § 133 stavebního zákona, nemohl však žádost odmítnout pouze z toho důvodu, že žadatel neprokázal důvodnost svého požadavku (byť v tomto ohledu nejde o závěr jednoznačný, neboť citované rozhodnutí Městského soudu v Praze se odchyluje od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-70 - *Právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb. je tak možno označit za prostředek realizace hmotného práva, přičemž z ničeho nelze dovodit, že jej nemůže využít i účastník řízení, z něhož má být informace poskytnuta. Předpokladem pro postup dle zákona o poskytování informací je skutečnost, že žadatel přesně specifikuje požadovanou informaci, prokáže odůvodněnost svého požadavku a správní orgán, jako povinný subjekt, rozhodne v jakém rozsahu předmětnou informaci poskytne.*).

Nový stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb.) upravuje v části páté, hlavě druhé evidenci územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich. Většina dokumentů je zveřejňována způsobem umožňujícím dálkový přístup, ve vztahu k dokumentaci staveb obsahuje stavební zákon v § 168 odst. 2 pravidlo, podle kterého se vedení spisové služby a nahlížení do spisu řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu. Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odůvodněných případech lze usnesením odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku. K vymezení vztahu tohoto ustanovení k InfZ bude třeba vyčkat judikatury a odborných názorů, nicméně s ohledem na předchozí ustanovení lze mít za to, že vztah § 168 k InfZ bude založen na obdobných principech jako doposud (pro poskytnutí kopie dokumentace stavby bude třeba mít souhlasu vlastníka stavby – viz obdobně § 11 odst. 2 písm. a/ InfZ).

4.2.2 Informace, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví (§ 2 odst. 3)

Podle § 2 odst. 3 InfZ se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví. Ze zákona č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví¹⁴⁵, lze dovodit, že průmyslovým vlastnictvím jsou vynálezy, průmyslové vzory, užité vzory, topografie polovodičových výrobků, ochranné známky a označení původu výrobků. Jde o úpravu obsaženou v zákoně č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, zákoně č. 529/1991 Sb., o ochraně topografií polovodičových

¹⁴⁵ Podobně viz též § 1 zákona č. 221/2006 Sb., o vymáhání práv z průmyslového vlastnictví a o změně zákonů na ochranu průmyslového vlastnictví.

výrobků, zákoně č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech, zákoně č. 206/2000 Sb., o ochraně biotechnologických vynálezů, zákoně č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů, zákoně č. 452/2001 Sb. o ochraně označení původu a zeměpisných označení a o změně zákona o ochraně spotřebitele, v zákoně č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a v přímo použitelných předpisech Evropského společenství (tyto zákony obsahují vlastní specifická pravidla pro informování o relevantních skutečnostech – např. podle zákona o ochranných známkách se vede veřejný rejstřík ochranných známek, do kterého se zapisují stanovené nebo určené skutečnosti).

V praxi toto ustanovení obtíže nevyvolává, neboť žádosti zpravidla nesměřují k poskytování těchto informací (pokud by jimi povinné subjekty vůbec disponovaly). Jeho aplikace by však mohla postupně nabýt na významu jednak v případě některých „veřejných institucí“ (státních podniků) a pochopitelně též v případě, pokud by byl okruh povinných subjektů rozšířen o další subjekty (obchodní společnosti „navázané“ na stát).

4.2.3 Nová informace (§ 2 odst. 4)

Podle § 2 odst. 4 InfZ se *povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací*. Jedná se o nové ustanovení, doplněné do InfZ novelou č. 61/2006 Sb.¹⁴⁶, jejíž důvodová zpráva uvádí: *povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a která má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona... nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice (jedná se o vypracovávání podání, analýz, právních výkladů apod.). Jestliže však již povinný subjekt informací má (určitý dokument vypracoval), je povinen ji poskytnout. Výluka se nemá vztahovat ani na žádosti o „výtahy z databází či části dokumentů“.*

Mezi povinnými subjekty není v zásadě pochybnosti o tom, že InfZ se nevztahuje na poskytování *výkladových stanovisek k právním předpisům*^{147, 148}. Nejasnosti naopak vyvolává „*vytváření nových informací*“, zejména ve vztahu k poskytování souhrnných informací o činnosti povinných subjektů (např. jestliže žádost směřuje k poskytnutí přehledu vydaných rozhodnutí o určité otázce, výsledků těchto rozhodnutí apod.¹⁴⁹). Judikatura před účinností

¹⁴⁶ Textově zřejmě inspirovanou **Metodickým pokynem** (usnesení vlády z 6. září 2000, č. 875, čl. 3 odst. 2): *Informační povinnost se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí, vytváření nových informací (tj. takových informací, které by povinný subjekt musel vytvořit na konkrétní žádost žadatele) jako jsou různé rozbor, prognózy, srovnávací přehledy, právní a jiné výklady apod. Toto omezení se však nevztahuje na informace, které vznikají automatizovaným způsobem jako součást informačních technologií.*

¹⁴⁷ Tento závěr platil i ve vztahu k předchozí právní úpravě, jak konstantně dovozovala soudní judikatura – viz publikované rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. srpna 2005, **č. j. 10 Ca 174/2005-20** (č. 769 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2/2006) a usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. srpna 2006, **č. j. 22 Ca 97/2006-12**, podle kterého nelze v režimu InfZ žádat o sdělení ustanovení právního předpisu, který upravuje určitou problematiku (formální označení žádosti jako žádost podle InfZ nemůže samo o sobě založit právní režim vyřizování podle tohoto zákona).

Lze citovat též **instrukci Ministerstva spravedlnosti č. j. M-1827/99**, § 1 odst. 2: *Za informaci se nepovažují stanoviska a právní názory, zejména výklad zákonů a jiných právních předpisů, jakož i hodnotící zprávy a ucelené databáze v jakékoli, zejména elektronické podobě.*

¹⁴⁸ Např. Česká národní banka v zaslaných připomínkách doporučuje do výčtu v § 2 odst. 4 InfZ výslovně zahrnout výkladová stanoviska k právní úpravě.

¹⁴⁹ V připomínkách se objevil i poukaz na existenci veřejně přístupných registrů, z nichž může takové „souhrnné“ informace získat sám žadatel; jedná se např. o obchodní rejstřík. V daném případě by „nucené“ vytváření těchto přehledů (např. přehledu o zapsaných obchodních společnostech) mohlo povinné subjekty nepřiměřeně zatížit a v podstatě by tím byl i negován smysl povinnosti uložené v § 5 odst. 5 InfZ.

tohoto zákona od původně odmítavého stanoviska¹⁵⁰ dospěla k závěru, že v tomto případě jde o informace existující, a „vyhotovení“ seznamu tedy vlastně představuje jen zpracování odpovědi na žádost a tudíž i taková informace se k působnosti povinného subjektu vztahuje.¹⁵¹ Podle názoru zpracovatele není v tomto případě dána nutnost změnit či doplnit dané ustanovení, neboť zmíněnou aplikační nejasnost lze odstranit uvedeným výkladem. Je totiž nutné rozlišovat informace, které u povinného subjektu existují a informace, které by povinný subjekt buď musel vytvořit zcela nebo na základě informací existujících (nepředpokládá-li zvláštní zákon, že takovou vytvořenou informaci povinný subjekt mít bude), tj. informaci novou. Tyto informace, vlastně informace v okamžiku podání žádosti neexistující, povinný subjekt samozřejmě poskytovat nemusí (a nemusel by ani bez výslovné právní úpravy). Od vytváření nových informací je však nutno odlišit vytvoření souboru (seskupení) informací již existujících a to pro účely vyřízení žádosti. V tomto případě totiž nedochází k vytváření nové informace, ale jen k určitému formálnímu zpracování (shromáždění) informací existujících. Jedná se vlastně o postup nutný k vyřízení žádosti (při opačném přístupu by bylo nutno jakékoli vyřízení žádosti, např. poskytnutí písemné odpovědi, považovat za vytváření nové informace, což jistě není smyslem dotčeného ustanovení).¹⁵² To však platí samozřejmě jen za podmínky, že vytvoření takového „soupisu“ nebude pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží; pokud by tomu tak bylo, zřejmě by se již jednalo o vytvoření nové informace (např. sdělení počtu vydaných stavebních povolení jistě nebude nepřiměřenou zátěží, vypracování podrobné statistiky z jednotlivých správních spisů, např. v kolika případech byla věc posouzena tak nebo tak, však již vytvořením nové informace bude).

Některé povinné subjekty se rovněž setkávají se žádostmi, v nichž žadatelé požadují „dokladovat“ určitá tvrzení představitelů povinných subjektů, resp. „odůvodnit“ jimi veřejně zastávané stanovisko, a u povinných subjektů není jednoznačný názor, v jakém rozsahu je v tomto případě požadováno vytváření nových informací (či zda nejde o dotazy na názory). Podle mínění zpracovatele ani v tomto případě není nezbytné právní úpravu podrobněji specifikovat, neboť i zde lze k řešení dospět výkladem (s přihlédnutím k citované judikatuře). Povinné subjekty jsou povinny poskytovat existující informace, jimiž disponují a které se vztahují k jejich působnosti. Jestliže tedy žádost směřuje k poskytnutí informací, o které určitý povinný subjekt opírá své stanovisko (resp. jeho představitel, který vyjadřuje stanovisko povinného subjektu), pak takové informace mají být poskytnuty, má-li je povinný

¹⁵⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze **sp. zn. 33 Ca 12/2002** ze dne 31. 5. 2002, v němž soud zaujal názor, že žadatel může požadovat informace o tom, zda konkrétní stavba je povolena či nikoli, ale nemůže požadovat vyhotovení seznamů povolených a nepovolených staveb, taková žádost jde nad rámec působnosti povinného subjektu.

¹⁵¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. ledna 2004, č. j. **5 Ca 80/2003-26: K žádosti o poskytnutí informace o všech jím povolených reklamních zařízeních a stavbách za rok 2002 v rozsahu lokalita a doba povolení: Subjekty ... mají tzv. úplnou informační povinnost, a (s dále uvedeným omezením) musí proto poskytovat veškeré informace, které se vztahují k jejich působnosti. Pod pojmem "informace vztahující se k působnosti úřadu" je třeba rozumět všechny informace, které úřad má, či by měl mít, tj. veškeré informace, které na úřadě leží, s nimiž úřad pracuje. Nelze tedy požadovat vytváření nových informací, které úřad není povinen mít k dispozici, pokud však úřad nemá informaci, kterou podle svých povinností k dispozici má mít, je povinen tuto informaci doplnit a žadateli poskytnout. Za informace vztahující se k působnosti úřadu nelze považovat analýzy informací, jejich srovnání, i tyto formy informací však musí úřad poskytnout, pokud je již má k dispozici a nemusí je kvůli žádosti připravovat. Povinný subjekt není povinen poskytnout informaci, která se nevztahuje k jeho působnosti (§ 2 odst. 1 zákona), jinak může poskytnutí informace odmítnout či omezit jen z důvodů stanovených zákonem.**

¹⁵² Pro výklad pojmu „nová informace“ lze využít čl. 5 odst. 1 **směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003**, o opakovaném použití informací veřejného sektoru: *Subjekty veřejného sektoru nejsou povinny vytvářet nebo upravovat dokumenty, aby vyhověly žádosti, ani nejsou povinny poskytovat výtahy z dokumentů, pokud to představuje nepřiměřené úsilí překračující rámec jednoduché operace.*

subjekt k dispozici. Není však povinen v režimu InfZ vysvětlovat“ či „odůvodňovat“, proč určitý názor zaujal.¹⁵³ Naproti tomu pokud určitý představitel povinného subjektu vystupuje jednoznačně ve své roli politika, aniž by reprezentoval stanovisko povinného subjektu (reprezentuje svá politická stanoviska), pak na dokumenty, o které své stanovisko opíral, se informační povinnost vztahovat nebude (ledaže by žadatel požadoval konkrétní určené dokumenty a povinný subjekt by jimi disponoval).

Jako problém spatřují některé povinné subjekty výklad pojmu *budoucí rozhodnutí* (podobně též v § 11 odst. 1 písm. b/ InfZ). Nejasnosti panují zejména ohledně pojmu „rozhodnutí“, tedy zda jím je pouze *správní rozhodnutí* ve smyslu formalizovaného výsledku určitého řízení nebo jakékoli rozhodnutí učiněné povinným subjektem. I v tomto případě lze dle názoru zpracovatele vystačit s výkladem, přičemž nepochybně jde o jakékoli rozhodnutí povinného subjektu (jakékoli řešení předložené otázky). Vzhledem k souvislosti s § 11 odst. 1 písm. b) InfZ je této otázce věnována pozornost dále (např. z hlediska poskytování legislativních materiálů před jejich předložením Poslanecké sněmovně vládou apod.).

4.2.4 Postup povinného subjektu v případech § 2 odst. 3 a 4 InfZ

Z procesního hlediska není jasné, jakým způsobem mají být žádosti o informace, na jejichž poskytování se informační zákon nevztahuje (§ 2 odst. 3), vyřízeny [podle dikce zákona se InfZ nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví a informací, jejichž poskytování je (komplexně) upraveno zvláštním zákonem]. V případě, že poskytování informací podle zvláštního předpisu náleží rovněž do působnosti adresáta žádosti, bude na místě žádost posoudit jako podání podle zvláštního předpisu a jako takové jej vyřídit (tedy např. jako žádost o poskytnutí informace o životním prostředí). Není však jasné, jakým způsobem vyřídit podání, pokud k poskytnutí informací není adresát žádosti povolán. Není totiž jasné, zda v takovém případě vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (to zřejmě nikoli, když InfZ se na poskytování požadovaných informací nebude vztahovat), žádost bez dalšího odkládat nebo postupovat (zřejmě za použití § 12 správního řádu, event. § 42 správního řádu) subjektu povolanému k poskytování požadovaných informací. Praxe se přitom liší, zpravidla nemůže-li povinný subjekt žádost vyřídit ve zvláštním režimu (např. v případě poskytování informací z katastru nemovitostí), nevydává o tom rozhodnutí a žadatele pouze neformálně informuje o tom, že poskytnutí požadovaných informací není možné podle InfZ. Pro jednoznačné řešení v této věci by bylo vhodné InfZ adekvátním způsobem upravit, zřejmě institutem odůvodněného odložení žádosti v případě, že žádost nemůže být vyřízena ve zvláštním režimu.

Obdobný problém nastává i v případě aplikace § 2 odst. 4 InfZ, podle kterého se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací (v daném případě jde vlastně vždy o vytváření nových informací, neboť k vyřízení žádosti by musel povinný subjekt vytvořit informaci novou, která dosud neexistuje – srov. § 3 odst. 3 InfZ). I v tomto případě praxe osciluje mezi vydáváním rozhodnutí o odmítnutí (což je však spíše minimum případů) a neformálním informováním žadatele o tom, že povinnost poskytovat informace (InfZ) se nevztahuje na vytváření nových informací podle

¹⁵³ Srov. též rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. dubna 2002, **sp. zn. 22 Ca 222/2001** (cit. komentář z www.otevrete.cz): žadatel požadoval informaci jen na základě neověřených informací, zveřejněných m.j. v tisku, a vlastně žádal jejich potvrzení či vyvrácení... Rozhodnutí tedy znamená: pro žádost o informaci a její poskytnutí je zcela nepodstatné, o co se opírá, zda o domněnku, o nezaručenou zprávu, o výmysl či o ověřená fakta. Naopak je na povinném subjektu, aby v odpovědi vyjasnil, jaká jsou fakta - tedy podal požadovanou informaci. Podanou informaci tedy podle soudu může být například stručné sdělení "ANO" či "NE".

§ 2 odst. 4 InfZ. I zde přitom platí, že jednoznačné řešení by mohla dát zřejmě pouze novelizace příslušného ustanovení (vyřízení žádosti jejím odložením).

V obou uvedených případech přitom platí, že postup povinného subjektu je přezkoumatelný v rámci stížnosti, takže není třeba trvat na formalizovaném vydávání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, které zákon koncipuje z věcných důvodů pro neposkytnutí již existujících informací (nadřízený orgán v těchto případech přezkouvává, zda povinný subjekt správně vyhodnotil žádost jako žádost o informace dle § 2 odst. 3 nebo 4; pokud nikoli, přikáže povinnému subjektu žádost vyřídit, pokud tomu tak je, je do jisté míry sporné, zda může postup potvrdit nebo – pro výslovné ustanovení, podle kterého se InfZ nevztahuje na poskytování informací – žadateli neformálně sdělit, že na vyřízení jeho žádosti se skutečně nevztahoval InfZ).

4.2.5 Povinnost mlčenlivosti uložená zvláštními zákony a vztah k InfZ (§ 19)

Četné podněty povinných subjektů poukazují na střet InfZ a povinnosti mlčenlivosti, uložené zvláštními právními předpisy (ta přitom „stíhá“ zaměstnance a nikoli povinný subjekt jako celek). Povinnost mlčenlivosti je v InfZ výslovně zmíněna v § 19, podle kterého *umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony* a v § 11 odst. 3, podle kterého se *neposkytují informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím* (povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností). Jako zvlášť problematické se jeví prolomení povinnosti mlčenlivosti stanovené ve správním řádu (§ 15) a v daňovém řádu (§ 24). Mezi návrhy se zpravidla objevuje myšlenka zcela zrušit § 19 InfZ nebo alespoň upravit další ochranu poskytnutých informací tím, že žadatel takto chráněné informace nebude oprávněn poskytnout třetím osobám.

Původní návrh InfZ (senátní návrh zákona, tisk č. 16 III. volebního období PS PČR) předpokládal novelizaci taxativně uvedených ustanovení zvláštních zákonů upravujících povinnost mlčenlivosti (doplněním o ustanovení, podle nichž se *za porušení povinnosti mlčenlivosti nepovažuje poskytnutí informací podle zvláštního zákona*; jednalo se o část druhou zákona). Mezi předpisy, které měly být takto novelizovány, nebyl daňový řád (původní správní řád ustanovení o povinnosti mlčenlivosti neobsahoval), což znamená, že původní návrh neměl prolomit mlčenlivost v případě správy daní, a tedy při přijetí návrhu v původní podobě by povinnost mlčenlivosti v daňovém řádu (a contr. k výslovně stanoveným výjimkám) poskytování konkrétních informací bránila. V rámci projednání návrhu však byla část druhá zákona vypuštěna a nahrazena obecnou formulací § 19, v důsledku čehož se ustanovení daňového řádu o povinnosti mlčenlivosti, s jehož vyloučením původní návrh InfZ vůbec nepočítal, stalo stejně jako jiné případy mlčenlivosti ustanovením, které nebrání poskytování informací ze správy daní a poplatků (v praxi jsou tyto informace odmítány s odkazem na § 10 InfZ).

Podle názoru zpracovatele lze ustanovení § 19 InfZ v současné podobě vnímat jako ustanovení nutné, které v kombinaci s jednotlivými důvody pro odmítnutí žádosti umožňuje dostatečnou informovanost při současné ochraně práv třetích osob. Povinnost mlčenlivosti totiž sama o sobě neznamená, že veškeré informace, na které by se vztahovala, mohou být poskytnuty. Při posuzování žádosti se vždy uplatní ochrana podle InfZ v plném rozsahu.

Např. v případě informací vztahujících se k daňovým řízením povinnost mlčenlivosti sama o sobě nebude důvodem pro odmítnutí žádosti, bude však možno ve vztahu k jednotlivým informacím aplikovat konkrétní důvody pro jejich odepření, např. § 8a nebo § 10. Z tohoto hlediska není spatřována potřeba legislativní změny, resp. zrušení § 19 InfZ.¹⁵⁴

Zpracovatel pro úplnost dodává, že stejně tak jako nemůže být povinnost mlčenlivosti stanovená zvláštními zákony důvodem pro neposkytnutí informace, nemůže jím být ani povinnost mlčenlivosti převzatá povinným subjektem smluvně (takový důvod InfZ nezná). Praktické zkušenosti nicméně ukazují, že povinné subjekty na sebe často povinnost mlčenlivosti smluvně přebírají a v důsledku informační povinnosti jsou pak nuceny tento smluvní závazek porušit. Smlouvy však v takových případech často předpokládají sankce a povinné subjekty převzetím uvedeného smluvního závazku sami sebe vystavují riziku uplatnění takové sankce (názory jsou přitom dvojího druhu – některé dovozují, že splněním zákonné povinnosti a poskytnutím informací nedojde k porušení smluvní povinnosti, která nemůže být postavena nad zákon, jiné však, že za takové jednání povinný subjekt odpovídá a případnou smluvní pokutu je povinen uhradit). V každém případě by bylo vhodné – pro odstranění pochybností – do InfZ výslovně doplnit ustanovení o tom, že poskytnutí informací nebrání ani smluvně převzatá povinnost mlčenlivosti.

5. Procedurální aspekty vyřizování žádostí

V následující části analýzy, ve které jsou rozebírány procedurální aspekty InfZ, je na rozdíl od předcházejícího „komplexního“ pojednání pozornost zaměřena výlučně na konkrétní aplikační obtíže spojené s jednotlivými instituty InfZ.

5.1 Žádost a její posouzení

5.1.1 Elektronicky podaná žádost

Podle ustanovení § 13 odst. 1 lze žádost o poskytnutí informace podat ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací¹⁵⁵ (prostřednictvím sítě nebo služby tedy bude možno podat žádost ústní i písemnou). Je-li žádost učiněna elektronicky (písemně), pak je tato podoba rovnocenná s podáním písemné žádosti, tj. musí být formálně vyřizována podle § 14 až § 16a a evidována podle § 18 (ustanovení o úhradě nákladů se však vztahují i na ústně podané žádosti). V praxi se v této souvislosti vyskytuje několik nejasností – zda žádost musí být podepsána zaručeným

¹⁵⁴ K tomuto ustanovení viz též **Metodický pokyn** (usnesení vlády z 6. září 2000, č. 875; čl. 3 odst. 3): *Za podmínek a způsobem, stanoveným zákonem, lze podat i informace, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti, uložená zvláštními zákony.*

¹⁵⁵ § 2 písm. h) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů: **sítí elektronických komunikací** se rozumí *přenosové systémy, popřípadě spojovací nebo směrovací zařízení a jiné prostředky, které umožňují přenos signálů po vedení, rádii, optickými nebo jinými elektromagnetickými prostředky, včetně družicových sítí, pevných sítí s komutací okruhů nebo paketů a mobilních zemských sítí, sítí pro rozvod elektrické energie v rozsahu, v jakém jsou používány pro přenos signálů, sítí pro rozhlasové a televizní vysílání a sítí kabelové televize, bez ohledu na druh přenášené informace.* Podle písm. n) téhož ustanovení se **službou elektronických komunikací** rozumí *služba obvykle poskytovaná za úplatu, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací, včetně telekomunikačních služeb a přenosových služeb v sítích používaných pro rozhlasové a televizní vysílání a v sítích kabelové televize, s výjimkou služeb, které nabízejí obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací nebo vykonávají redakční dohled nad obsahem přenášeným sítěmi a poskytovaným službami elektronických komunikací; nezahrnuje služby informační společnosti, které nespočívají zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací.*

elektronickým podpisem, který okamžik lze považovat za okamžik doručení elektronické žádosti a jakým způsobem vyřídit žádost, není-li podána prostřednictvím elektronické podatelny.

a) Zaručený elektronický podpis

V některých zaslaných podkladech se objevují námitky, podle nichž se režim podávání elektronických žádostí nedůvodně odchyľuje od obecné úpravy podání podle správního řádu (§ 37), který pro elektronicky učiněná podání vyžaduje elektronický podpis (bez jeho použití s podmínkou následného doplnění). V zásadě nepanuje spor o tom, že z důvodu nedostatku výslovného požadavku může být žádost o informace podána i bez zaručeného elektronického podpisu, nicméně v obdržených připomínkách se objevují požadavky na zavedení této povinnosti i pro žádosti podle InfZ (např. s podpůrnou aplikací správního řádu)¹⁵⁶. Tento názor bývá opřen o možnou nejistotu, zda osoba podávající elektronickou žádost je skutečně tou osobou, která je v žádosti rovněž označena, což může vyvolávat pochybnosti o její identitě. Podle názoru zpracovatele je to však právě neexistence takové povinnosti, která činí přístup k informacím neformálním, rychlým a zejména bez větších nákladů (tomu odpovídá i možnost neformálního poskytnutí informace povinným subjektem). Z tohoto hlediska se argument rizikem zaměnění identity žadatele pro omezení neformálnosti a rychlosti podávání žádostí jeví pro legislativní změnu jako nedostatečný.¹⁵⁷

Pozn: K tomuto problému citujeme z připomínek Pardubického kraje: S výše uvedeným závěrem lze souhlasit, ve světle tohoto závěru je však třeba příkladmo upozornit na konkrétní situaci, která může nastat – žadatel s falešnou (elektronickým podpisem nepotvrzenou) identitou požádá o informaci, která obsahuje mj. osobní údaje (popř. jiné údaje vztahující se k soukromí, majetkovým poměrům fyzické osoby apod.) o jiné osobě, přičemž se žadatel vydává právě za tuto osobu; v této situaci by povinný subjekt mohl podlehnout dojmů, že není třeba odepřít poskytnutí těchto údajů, neboť se týkají právě žadatele; s ohledem na možnost zneužití zákona, který nevyžaduje při elektronických žádostech jednoznačnou identifikaci subjektu prostřednictvím elektronického podpisu, je tedy třeba vždy odepřít poskytnutí veškerých výše uvedených údajů, na základě zákonných důvodů (Občanský zákoník, zákon o ochraně osobních údajů), aby se zamezilo výše popsanému zneužití.

V této souvislosti se jako využitelná jeví připomínka Ústeckého kraje, který navrhl, aby elektronicky podaná žádost o informace bez zaručeného elektronického podpisu byla vyřizována neformálně, tj. aby na takové žádosti nedopadalo pravidlo § 13 odst. 3 InfZ (pokud by žadatel nebyl s tímto způsobem vyřízení žádosti spokojen, musel by podat žádost o písemně, případně elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem). Zpracovatel s touto myšlenkou souhlasí a změnu právní úpravy v tomto smyslu podpoří.

¹⁵⁶ Nelze akceptovat názor, podle kterého je elektronická podatelna určena výlučně k přijímání podání se zaručeným elektronickým podpisem a tudíž podávání „nepodepsaných“ žádostí se dostává do rozporu s nařízením č. 495/2004 Sb., kterým se provádí zákon o elektronickém podpisu (z tohoto předpisu kromě toho ani nevyplývá omezení elektronické podatelny jen na podání se zaručeným elektronickým podpisem).

¹⁵⁷ Ze stejných důvodů se nejvíce jako přiměřený ani požadavek na výslovné oprávnění povinného subjektu žádat o osobní údaje z informačního systému evidence obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb. k prokázání totožnosti žadatele.

b) Okamžik podání žádosti

Podle § 14 odst. 1 je žádost podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt. Od tohoto okamžiku se pak odvíjejí zákonné lhůty pro její vyřízení (zákon není terminologicky jednotný a kromě podání žádosti hovoří též o jejím doručení nebo o přijetí - § 14 odst. 5). V případě elektronicky učiněných žádostí, které mohou být podávány výlučně prostřednictvím elektronické podatelny, však není zcela zřejmé, ve který okamžik lze takovou žádost považovat za doručenou, resp. slovy InfZ přijatou (nezřídka se totiž stává, že žádost je žadatelem odeslána např. v pátek večer, a pokud by se za první den pro počítání lhůty považoval den následující, pak by se lhůta pro vyřízení žádosti opět zkracovala o další dva dny).

Pravidla pro doručování elektronických zpráv (podání) prostřednictvím elektronické podatelny obecně stanoví § 2 odst. 1 vyhlášky č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelkách, podle kterého *nestanoví-li tato vyhláška jinak, je přijatá datová zpráva považována za doručenou orgánu veřejné moci, pokud je dostupná elektronické podatelně provozované podle zvláštního právního předpisu*. Existuje totiž okamžik, kdy je elektronická zpráva „přijata“ (zjednodušeně řečeno uložena na příslušném serveru), a okamžik, od kterého je považována za doručenou (kdy se zpráva uloží a zobrazí v programu sloužícímu k obsluze elektronické podatelny). Pokud je žádost o informace poslána elektronicky, je třeba ji považovat za doručenou v okamžiku, kdy se zobrazí v příslušném poštovním klientu elektronické podatelny (tomu ostatně odpovídá i § 2 odst. 3 zmíněné vyhlášky, podle něhož *se doručení datové zprávy potvrzuje odesílateli neprodleně zasláním datové zprávy, přičemž takové potvrzení lze pochopitelně provést nejdříve v okamžiku, kdy se datová zpráva zobrazí v příslušném poštovním klientovi*)^{158, 159}. Praktický význam je zřejmý – pokud žadatel odešle žádost např. v pátek večer, je žádost doručena zpravidla až v pondělí ráno poté, kdy ji příslušný pracovník obsluhující elektronickou podatelnu nahraje do poštovního klienta. V opačném případě by povinnému subjektu běžela lhůta pro vyřízení žádosti od okamžiku, kdy se reálně nemohl o jejím podání dozvědět (zákon přitom neukládá povinnost zabezpečit obsluhu elektronické podatelny po 24 hodin denně). Podle názoru zpracovatele je takové řešení správné a legislativní změnu v této oblasti není třeba realizovat (Nad rámec uvedeného zpracovatel podotýká, že odlišnou otázkou je otázka zachování lhůty při elektronickém doručování, u níž by se mělo vycházet *in favorem* podatele a akceptovat její zachování dnem elektronického odeslání příslušného podání, samozřejmě prokáže-li podatel tento okamžik nepochybným způsobem).

c) Vyřízení žádosti podané na jinou adresu než elektronickou podatelnu

Ustanovení § 14 odst. 3 ukládá žadateli povinnost podat elektronickou žádost prostřednictvím elektronické podatelny (je-li zřízena a je-li její adresa zveřejněna), přičemž není-li žádost takto podána, *není žádostí ve smyslu InfZ* (viz § 14 odst. 4). Zákon však neupravuje, jakým způsobem s takovým podáním naložit (týká se to i dalších případů uvedených v § 14 odst. 4).¹⁶⁰ Některé povinné subjekty na absenci ustanovení o dalším

¹⁵⁸ Srov. metodický materiál Ministerstva informatiky „Jak vyřizovat elektronickou poštu“, <http://www.micr.cz/files/1923/BPvyrizovani-posty.pdf>, str. 9; navštíveno 13. května 2007.

¹⁵⁹ Nemá-li povinný subjekt zřízenou elektronickou podatelnu, lze žádost doručit na jakoukoli elektronickou adresu. Pro okamžik jejího doručení bude analogicky rozhodný okamžik, kdy se zpráva zobrazila v poštovním klientovi užívaného pro obsluhu dané elektronické adresy.

¹⁶⁰ Zřejmě lepší řešení v těchto případech volí slovenský zákon o přístupu k informacím, který v případech, že žádost neosahuje stanovené náležitosti (lhůtejně jaké) a tyto náležitosti nebudou doplněny, povinný subjekt žádost odloží (§ 14 odst. 3).

vyřízení žádosti poukazují a požadují výslovně uvést, jak s takovou žádostí naložit. Praxe je přitom podle zjištění různá, je-li to možné, bývá žadateli zpravidla odpověď poskytnuta (nechybí-li adresa pro doručování samozřejmě), avšak bez případné aplikace úkonů podle InfZ (odkládání žádosti, rozhodnutí o odmítnutí), jsou-li pro ně dány podmínky. V některých případech je taková žádost „založena“ ad acta bez dalšího, aniž by bylo žadateli sděleno, že žádost nebude vyřizována v režimu InfZ. Podle názoru zpracovatele lze i za stávající úpravy dovodit, že žadateli by měla být přinejmenším poskytnuta informace o tom, že žádost není žádostí podle InfZ; vyplývá to především z aplikace základních zásad činnosti správních orgánů i z principu dobré správy¹⁶¹. Lze však přisvědčit uplatněným výhradám, podle nichž by § 14 odst. 4 InfZ zasluhoval zpřesnění, které by povinnému subjektu výslovně ukládalo, jakým způsobem má s podáním naložit, a to buď opuštěním konstrukce, podle které „nejde o žádost podle InfZ“ nebo zakotvením subsidiárního odložení žádosti v případě, že ji nelze vyřídit podle zvláštního předpisu (např. *neobsahuje-li žádost /podání/ náležitosti odstavce 3, povinný subjekt ji odloží a je-li to možné, vyrozumí o tom žadatele; to neplatí, jestliže je takové podání možno vyřídit podle zvláštního právního předpisu.*¹⁶²).

5.1.2 Jazyk žádosti

Jihomoravský kraj poukázal též na praktický problém nakládání se žádostmi v jiném než českém jazyce s tím, že není zřejmé, jak v takovém případě postupovat (aplikace § 16 správního řádu se kraji jeví v ohledem na formulaci § 20 odst. 4 právem jako sporná). Za stávající neexistence výslovné právní úpravy nelze zřejmě možnost podávat žádosti v jiných jazycích vyloučit (obecné ustanovení např. o tom, že ve styku s úřady je nutno užívat českého jazyka platný právní řád nemá – srov. např. čl. 6 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci). Legislativně lze buď do zákona výslovně uvést povinnost podávat žádosti v jazyce českém (případně národnostní menšiny – viz zákon č. 273/2001 Sb.), nebo, což se zpracovateli jeví jako optimální, v tomto ohledu využít ustanovení § 16 správního řádu.¹⁶³

5.2 Odložení žádosti

Praktické obtíže vyvolává též institut *odložení žádosti*, který se v InfZ objevuje v souvislosti s doplněním žádosti (§ 14 odst. 5 písm. a/), s nedostatkem působnosti povinného subjektu (§ 14 odst. 5 písm. c/) a s neuhrazením nákladů (§ 17 odst. 5). Nejasnosti panují

¹⁶¹ Důvodová zpráva k tomuto ustanovení (bod 31 návrhu zákona č. 61/2006 Sb.) konstatuje, že *pokud dodrženy (minimální náležitosti žádosti), nepostupuje oslovený subjekt při vyřizování podání podle InfZ, ale podle jiného předpisu, do jehož působnosti takové podání spadá*. Podle názoru zpracovatele však taková možnost nebude splněna vždy – zvláštním režimem může být např. správní řád (§ 42 správního řádu, § 37 správního řádu), v případě obcí či krajů příslušná ustanovení o vyřizování podnětů (§ 16 zákona o obcích, § 12 zákona o krajích), teoreticky by se mohlo jednat i o petici podle zákona o právu petičním, nicméně i tak zůstane celá řada případů, pro které nebude uplatnitelný žádný jiný procesní režim (např. ve vztahu k žádostem o informace z hospodaření některých veřejných institucí).

¹⁶² Jednalo by se vlastně o návrh k původní konstrukci § 14 odst. 2, které předpokládalo, že nemá-li žádost určité základní náležitosti, není podáním ve smyslu InfZ a povinný subjekt takové podání odloží (ta však předpokládala odkládání vždy bez ohledu na to, zda nedostatek náležitostí brání či nebrání vyřízení žádosti).

¹⁶³ § 16 *Jednací jazyk (1) V řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Účastníci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském. (4) Občan České republiky příslušející k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, má před správním orgánem právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Nemá-li správní orgán úřední osobu znalou jazyka národnostní menšiny, obstará si tento občan tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků. Náklady tlumočení a náklady na pořízení překladu v tomto případě nese správní orgán.*

ohledně právní povahy odložení žádosti, dále ohledně náležitostí tohoto úkonu a konečně ohledně povinnosti vyrozumívát o odložení žadatele.

Podle komentáře k InfZ (str. 109, k § 14 odst. 3 písm. b/) je odložení žádosti *faktickým úkonem povinného subjektu, nikoliv správním rozhodnutím (na rozdíl od „odmítnutí žádosti“)*. S tím lze v zásadě souhlasit potud, že i tento úkon, ať již bude formálně proveden jakkoli, je přezkoumatelným v rámci řízení o stížnosti podle § 16a. Ostatně i správní soudy konstatovaly, že odložení žádosti není úkonem soudně přezkoumatelným¹⁶⁴.

InfZ neupravuje způsob *odložení žádosti*, tedy zda je o něm vyhotovován písemný záznam, zda se tak děje určitou formalizovanou podobou a zda o odložení má být informován žadatel (a v jaké lhůtě). Praxe je různá, některé povinné subjekty k odkládání žádostí vyhotovují zvláštní písemnost, jiné tuto skutečnost pouze neformálně zaznamenají do spisu¹⁶⁵. Praxe není jednotná ani ohledně informování žadatele o odložení žádosti – některé povinné subjekty o odložení žádosti informují žadatele ve všech případech, jiné pouze v případě § 14 odst. 5 písm. c) InfZ. Nepanuje ani jednotna o tom, jakým způsobem má dojít k vyrozumění žadatele o odložení žádosti, tedy zda postačí neformální (ústní) informace o odložení (např. telefonicky), zda je možno písemně vyhotovené odložení žadateli zaslat prostřednictvím elektronické pošty (bez elektronického podpisu) nebo zda je nutné žadatele informovat písemně, v „listinné“ podobě.

K tomu lze předně uvést, že InfZ nepředpokládá formální vyhotovení písemnosti konstatující odložení (jakési kvazirozhodnutí), a postačující proto bude zaznamenání této skutečnosti do spisu. Stejně tak má-li být žadatel o odložení informován, bude dostatečné neformální informování např. telefonicky nebo s využitím elektronické pošty (povinný subjekt by však měl být schopen doložit, že žadatele o tomto úkonu vyrozuměl). Součástí takového vyrozumění by mělo být s ohledem na § 4 odst. 2 správního řádu kromě sdělení o odložení též odůvodnění tohoto odložení a dále stručné poučení o možnosti podat stížnost podle § 16a InfZ (k podání stížnosti v případě odložení viz dále). Většinová praxe povinných subjektů je, že o odložení se vyhotoví zvláštní písemnost (dopis) adresovaný žadateli a obsahující uvedené informace, který je zasílán obdobně jako správní rozhodnutí žadateli. Tento způsob lze přitom považovat za vhodný, nicméně právní úpravu v tomto směru (písemné vyrozumění žadatele o odložení žádosti) není nutné doplňovat.

Navazující otázkou je, zda o odložení žádosti musí být žadatel vyrozuměn pouze v případě § 14 odst. 5 písm. c), kde tak výslovně ukládá InfZ¹⁶⁶, nebo i v ostatních případech pro odložení (povinné subjekty přitom poukazují na nejasnost právní úpravy). Argumenty lze nalézt jak pro povinnost informovat o odložení i v těchto případech (bylo by možno dovodit

¹⁶⁴ Samozřejmě z teoretického hlediska by bylo možno rozlišovat odložení v případě nedostatku údajů o žadateli (§ 14 odst. 5 písm. a/), které nepochybně způsobují nemožnost jakéhokoli vyřízení žádosti, od odložení z nedostatku působnosti (§ 14 odst. 5 písm. c/), při kterém povinný subjekt musí přezkoumávat žádost do jisté míry meritorně, což by mohlo zavdávat otázku po rozdílu mezi takovým odložením a rozhodnutím o odmítnutí, resp. otázku o vhodnosti odkládání v tomto případě (viz též citovaná část komentáře k InfZ).

¹⁶⁵ Odložení nelze s ohledem na dikci § 14 odst. 6 provést jen „založením“ žádosti bez dalšího, vždy je třeba tuto skutečnost přinejmenším zaznamenat do spisu.

¹⁶⁶ Podle původního znění § 14 odst. 3 písm. b) v případě, že požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu, povinný subjekt žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do tří dnů žadateli, přičemž toto ustanovení bylo soudy vykládáno tak, že k odložení musí dojít nejpozději ve lhůtě pro vyřízení žádosti a v této lhůtě musí být též informován žadatel (aby nedošlo ke vzniku fikce; samotná 3 denní lhůta tedy byla lhůtou pořádkovou). Novelou č. 61/2006 Sb. byla výslovně stanovena povinnost odložit a doručit oznámení o odložení v 7 denní lhůtě od doručení žádosti.

ze základních zásad činnosti správních orgánů i z principu dobré správy), tak pro odmítnutí existence takové povinnosti (jednak pro nedostatek výslovné právní úpravy, ale zejména též s ohledem na důvody pro odložení, které předpokládají předchozí nečinnost žadatele – nezaplacení úhrady, nedoplnění žádosti¹⁶⁷). Právní úprava přitom zjevně vychází z toho, že o odložení bude žadatel informován jen v případě § 14 odst. 5 písm. c/ (jde vlastně o první úkon povinného subjektu ve vztahu k žadateli), což lze dovodit i z § 16a odst. 3 písm. a/. Podle názoru zpracovatele v tomto směru právní úprava nevyžaduje legislativní upřesnění, neboť povinné informování žadatele o odložení žádosti v případě jeho předchozí nečinnosti po výzvě povinného subjektu lze považovat za nadbytečné administrativní zatížení povinného subjektu. Na druhou stranu lze povinným subjektům doporučit, aby žadatele – s přihlédnutím k požadavkům dobré správy - podle okolností informovali i o odložení žádosti v ostatních případech. Povinnost informovat o odložení žádosti by měla být dána vždy tehdy, není-li důvodem nečinnost žadatele, tzn. pokud by byly zákonem stanovené důvody pro odkládání žádosti rozšířeny (viz výše), mělo by dojít v tomto případě k zakotvení povinnosti žadatele písemně a odůvodněně informovat (a to včetně zakotvení lhůty buď pro odložení nebo pro informování žadatele od odložení; pro doručování by byla aplikovatelná ustanovení správního řádu).

Zákon neupravuje ani právní důsledky odložení žádosti po lhůtě stanovené zákonem (ve vztahu k odložení podle § 14 odst. 5 písm. c/), lze nicméně dovodit¹⁶⁸, že jde o lhůtu pořádkovou, jejíž nesplnění samozřejmě nemůže založit povinnost povinného subjektu informace nevztahující se k jeho působnosti poskytnout (k řešení stížnosti podané proti opožděnému odložení žádosti viz dále). Je tedy možno odložit i po uplynutí zákonem stanovené pořádkové lhůty.¹⁶⁹

Za zmínku stojí, že slovenský zákon o informacích, který však informační povinnost vztahuje nikoli k působnosti povinného subjektu, ale k informacím, která má povinná osoba k dispozici (§ 3 odst. 1), což je z jistého hlediska praktičtější a rozumnější koncepce, upravuje

¹⁶⁷ Proti tomu však lze namítnout, že např. v případě § 14 odst. 5 písm. a) může žadatel žádost doplnit a neučiní-li tak odpovídajícím způsobem, může povinný subjekt žádost odložit, aniž by o tom žadatele informoval.

¹⁶⁸ A soudní rozhodnutí, byť ve vztahu k původní právní úpravě, tento závěr potvrzují – viz rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 27. října 2006, č. j. 9 Ca 322/2005-53 nebo jeho rozhodnutí z téhož dne, č. j. 9 Ca 310/2005-68. Viz též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. července 2006, č. j. 5 Ca 238/2005-48: *Ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) zákona ve znění účinném v rozhodné době stanovilo pro odložení žádosti o poskytnutí informací nevztahujících se k působnosti povinného subjektu lhůtu tří dnů, ve které měla být tato odůvodněná skutečnost sdělena žadateli. Zákon nestanovil žádný následek nedodržení této třídní lhůty, tedy ani neúčinnost opožděného odložení žádosti. Pro případ nečinnosti správního orgánu však zákon založil fikci vyřízení žádosti rozhodnutím, jímž byly informace odepřeny (§ 15 odst. 4 zákona). Byla-li tedy odůvodněná skutečnost, že požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu, a ten proto žádost odkládá, žadateli sdělena sice až po uplynutí stanovené třídní lhůty, ale ještě před okamžikem, s nímž zákon spojil fikci vydání rozhodnutí o odepření informací, pak fikce vydání rozhodnutí o odepření informací nenastala (žádost byla před tím „vyřízena“ odložením).*

Odlišně od své judikatury vztahující se k vydání rozhodnutí o odmítnutí se však v tomto rozsudku soud vyjádřil k doručování odložení: *Pro rozhodnutí soudu je však podstatná jiná skutečnost. Podle názoru soudu totiž nelze mít za to, že žalobci bylo odložení jeho žádosti ad. 2)-4) sděleno před tím, než nastala fikce vydání rozhodnutí o odepření informací dle 15 odst. 4 zákona. Zákon nestanovil, který den má být považován za den, kdy je žadateli sdělena skutečnost, že informace se nevztahují k působnosti správního orgánu (a správní orgán proto žádost odkládá), a rovněž nestanovil, že správní orgán tak činí rozhodnutím. Ke sdělení uvedeného tedy postačil neformální přípís, datum jeho vyhotovení však nelze považovat za den sdělení žalobci. Soud má za to, že žadatel je odložení jeho žádosti neformálním přípísem sděleno nejdříve tehdy, když se sdělení správního orgánu dostane do dispozice žadatele. V daném případě měl žalobce sdělení správního orgánu datované dnem 15.6.2005 ve své dispozici nejdříve až dne 17.6.2005, tj. v den uložení zásilky, kterou si nejdříve toho dne mohl vyzvednout.*

¹⁶⁹ Viz rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. února 2007, č. j. 22 Ca 139/2005-27.

postoupení žádosti v případě, že povinný subjekt informace nemá (§ 15). Zákon o právu na informace o životním prostředí naproti tomu pro případy, kdy povinný subjekt informaci nemá a ani nemá povinnost ji mít povinnému subjektu ukládá o této skutečnosti informovat žadatele (nevyžaduje tedy rozhodnutí o odmítnutí žádosti; srov. § 4).

5.3 Výzva k upřesnění a výzva k doplnění

InfZ upravuje v § 14 odst. 5 písm. a) a b) oprávnění povinného subjektu vyzvat žadatele k doplnění žádosti (pokud žádost neobsahuje údaje o žadateli a brání-li tato skutečnost vyřízení žádosti¹⁷⁰) nebo k upřesnění žádosti (je-li žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována nebo je formulována příliš obecně)¹⁷¹. Podobně jako v případě odložení nestanoví zákon žádné formální náležitosti výzvy, nestanoví ani formu výzvy a neupravuje ani způsob jejího doručování. Z povahy výzvy však vyplývá, že by měla být učiněna písemně (srov. nevyhoví-li žadatel výzvě... ode dne *doručení* výzvy) a měla by být i odůvodněna (jakým způsobem má být žádost upřesněna). Žadatel by měl být s ohledem na § 4 odst. 2 správního řádu poučen o důsledcích nevyhovění výzvy. Při legislativní úpravě lze uvažovat o zakotvení výslovné povinnosti písemné formy výzvy (pro doručování by měla být aplikována ustanovení správního řádu obecně).

Zákon neřeší ani důsledky opožděně učiněné výzvy (je-li odeslána po více než 7 dnech ode dne podání žádosti). S ohledem na povahu výzvy coby do jisté míry procesního úkonu má lhůta zřejmě pořádkovou povahu a její překročení v zásadě nebude znamenat ztrátu možnosti tento úkon učinit. Legislativní změna v tomto směru proto není nutná. Zákon neupravuje ani případy, kdy žadatel výzvě sice vyhoví, avšak ne dostatečně (např. nedojde k upřesnění žádosti apod.). Ze zjištění zpracovatele (jako nadřízeného orgánu krajů pro poskytování informací ze samostatné působnosti) vyplývá, že v těchto případech dochází k odložení žádosti bez další výzvy (konstrukce lhůty pro zaslání výzvy spíše svědčí tomu, že povinný subjekt výzvu činí pouze jednou a oprávněnost učiněné výzvy je tak zkoumána až nadřízeným orgánem v případě odvolání či stížnosti).

Co však legislativní změnu každopádně vyžaduje je doplnění ustanovení § 14 odst. 5 písm. d), upravujícího počítání lhůty pro vyřízení žádosti, o případy upřesnění žádosti. Aktuální znění tohoto ustanovení totiž zahrnuje pouze doplnění žádosti, nikoli její upřesnění (doplnění písm. a/ do InfZ na základě novely č. 61/2006 Sb. se již adekvátním způsobem neodrazilo ve změně písm. d/). V praxi sice bývá povinnými subjekty dovozováno, že lhůta pro vyřízení žádosti plyne až od jejího upřesnění, nicméně platné znění písm. d) touto výkladem neodpovídá (podle jiného výkladu slova „doplnění“, užitá v § 14 odst. 5 písm. d/ InfZ, je třeba vnímat jako jakékoli faktické doplnění žádosti, tzn. doplnění, upřesnění nebo požadavek na přímé poskytnutí zveřejněné informace podle § 6).

Povinné subjekty rovněž poukazují na disproporci mezi písm. a) a b) § 14 InfZ – v případě nedostatku údajů v žádosti a nevyhovění výzvy bude žádost odkládána, v případě nesrozumitelnosti a obecnosti bude žádost rozhodnutím odmítána. Mezi připomínkami se

¹⁷⁰ To znamená nutnost rozlišování, zda žádost bude odkládána, odmítána nebo věcně vyřízena. Zatímco v případě věcného vyřízení či odložení nebude v zásadě nutné zjišťovat všechny údaje podle § 14 odst. 2, v případě rozhodnutí o odmítnutí spíše ano (např. datum narození).

¹⁷¹ Podle § 3 odst. 2 **zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**: *V případě nesrozumitelné nebo příliš obecně formulované žádosti je žadateli do 15 dnů od obdržení žádosti zaslána výzva k jejímu upřesnění. Ve výzvě musí být určeno, v jakém směru je třeba žádost upřesnit. Žadatel je povinen tuto žádost bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů, v požadovaném rozsahu upřesnit. Pokud žadatel do 15 dnů od doručení výzvy žádost v požadovaném směru neupřesní, má se za to, že od své žádosti upustil.*

proto objevuje požadavek na změnu k odložení žádosti (*odkládání žádosti* by mělo být principem ve všech případech, kdy žádost nemůže být věcně posuzována – nedostatek údajů, nesrozumitelnost, nedostatek působnosti, *odmítání žádosti* by mělo naopak vyhrazeno ve vztahu k existujícím informacím, které ze zákonem stanoveného důvodu nebudou poskytovány). Koncepčně je dle názoru zpracovatele vhodné ustanovení § 14 odst. 5 písm. b) novelizovat tak, aby v tomto případě docházelo k odůvodněnému odkládání žádosti nikoli k rozhodování o odmítnutí.¹⁷² Vzhledem k existenci stížnosti podle § 16a jako specifického nápravného prostředku pro jiný způsob vyřízení žádosti než rozhodnutím o odmítnutí nebude ochrana žadatele dotčena.

Povinné subjekty dále poukazují na nejednotnou terminologii § 14 pokud jde o určení okamžiku počítání lhůty. § 14 odst. 1 hovoří o okamžiku „podání žádosti“ (odvozuje tento okamžik ode dne, kdy ji povinný subjekt „obdržel“). Ustanovení § 14 odst. 5 hovoří o dni „podání žádosti“, o dni „doručení žádosti“ a o dni „přijetí žádosti“. Ačkoli tato nejednotnost v praxi nevyvolává větší obtíže, přesto by bylo vhodné úpravu pro větší srozumitelnost upřesnit (ve smyslu § 37 odst. 6 správního řádu), resp. sjednotit.

K požadavku na prodloužení lhůt uvedených v § 14 odst. 5, který se v podkladech povinných subjektů objevuje, lze odkázat na výše uvedené. Některé připomínky rovněž poukazují na nevyrovnanost mezi lhůtou povinného subjektu (7 dní) a lhůtou pro doplnění nebo upřesnění ze strany žadatele (30 dní). Pokud by bylo argumentům povinných subjektů ohledně nevyrovnanosti termínů vyhověno, nabízí se - vzhledem k nutnosti proces poskytování informací účinně zrychlit a zefektivnit - legislativní úprava snižující lhůtu pro upřesnění na 15 dní. V praxi totiž dochází ke zbytečnému prodlužování vyřízení žádostí (je třeba doplnit, že žadatel může doplnění či upřesnění žádosti, ačkoli zákon formu výslovně nestanoví, formou obdobnou jako podání samotné žádosti, a tedy patnáctidenní lhůta by měla být lhůtou dostatečnou).

5.4 Věcné vyřízení žádosti

5.4.1 Odkaz na zveřejněnou informaci

Ustanovení § 6 umožňuje povinnému subjektu v případě, že žádost směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, žadatele na tuto informaci odkázat (rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti např. je-li zveřejněná informace již anonymizována se nevydává).¹⁷³ Pokud však žadatel na poskytnutí zveřejněné informace trvá, povinný subjekt ji

¹⁷² V rámci **návrhu novely (zákon č. 61/2006 Sb.)** byla v bodě 33 navrhována změna z odmítnutí žádosti na odložení žádosti, nicméně při legislativním procesu byla tato možnost opuštěna a ponechána stávající koncepce *rozhodování o odmítnutí*. Rozhodování o odmítnutí žádosti by mělo být realizováno tehdy, je-li posuzována konkrétní informace a možnost jejího odmítnutí; odložení žádosti tehdy, jde-li o formální vyřízení bez hodnocení, zda požadovaná informace má či nemá být poskytnuta.

¹⁷³ Srov. **slovenský zákon o přístupu k informacím: § 7 Odkaz na zverejnenú informáciu (1) Ak predmetom žiadosti je získanie informácií, ktoré už boli zverejnené, povinná osoba môže bez zbytočného odkladu, najneskôr však do piatich dní od podania žiadosti, namiesto sprístupnenia informácií žiadateľovi oznámiť údaje, ktoré umožňujú vyhľadanie a získanie zverejnenej informácie. (2) Ak žiadateľ trvá na sprístupnení zverejnených informácií, povinná osoba mu ich sprístupní. V takom prípade začína lehota na sprístupnenie plynúť dňom, keď žiadateľ oznámil, že trvá na priamom sprístupnení informácie.**

§ 5 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí: (1) Pokud žádost směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, může povinný subjekt nejdříve, nejpozději však do 15 dnů, místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace. To neplatí, pokud žadatel uvedl, že nemá možnost získat zveřejněnou informaci jiným způsobem. (2) Pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne.

musí poskytnout. Povinné subjekty předně poukazují *na krátkou lhůtu pro realizaci této možnosti* (sedmidenní lhůta přitom zřejmě má propadnou povahu), dále *na nejasnost v určení počátku jejího běhu* (praxe zpravidla dovozuje, že lhůta počíná ode dne podání žádosti). Kritice je rovněž vystaveno ustanovení § 6 odst. 2, podle kterého pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne.¹⁷⁴ Povinné subjekty přitom doporučují ustanovení odstavce 2 zrušit bez náhrady, a poukazují jak na to, že jeho existence v podstatě znamená popření smyslu zveřejňování informací, které má mj. nejen usnadnit přístup veřejnosti k informacím, ale též zjednodušit poskytování informací povinnými subjekty a zabránit zneužívání InfZ¹⁷⁵ (v případě zachování odst. 2 je poukazují povinné subjektu na nejasnost ohledně lhůty, v níž mají být informace po sdělení žadatele podle § 6 odst. 2 poskytnuty).

Zpracovatel souhlasí s doručenými podněty i s odůvodněním původně navrhované změny a považuje za vhodné ustanovení odstavce 2 zrušit bez náhrady tak, aby nezatěžovalo povinné subjekty nad nutnou míru (ochrany žadatelů lze dosáhnout správnou aplikací tohoto ustanovení tak, jak uvádí důvodová zpráva k novele č. 61/2006 Sb.)¹⁷⁶. Stejného efektu lze dosáhnout též ponecháním odstavce 2, bude-li poskytnutí informace žadateli podmíněno tím, že žadatel prokáže nemožnost zveřejněnou informaci objektivně vyhledat (např. bude-li žádost podána elektronicky, sotva bude možno považovat za nemožné, aby si žadatel informaci vyhledal na internetu; naopak půjde-li o žádost podanou ze zahraničí a jde-li o informaci zveřejněnou pouze v tištěné podobě, zřejmě bude oprávněné, aby žadatel trval na přímém poskytnutí informace). Povinností žadatele prokázat, že skutečně není v jeho silách si zveřejněnou informaci opatřit, by byl povinný subjekt oprávněně „zvýhodněn“ za to, že určitou informaci sám před tím dobrovolně zveřejnil. Bude-li odstavec 2 ponechán bude každopádně třeba doplnit lhůtu pro poskytnutí informace povinným subjektem (buď přímo v § 6 nebo § 14 odst. 5 písm. d/; v současnosti se dovozuje buď, že informace musí být poskytnuta v přiměřené lhůtě s odkazem na § 6 odst. 1 správního řádu nebo se považuje

¹⁷⁴ **Návrh novely č. 61/2006 Sb.** počítal s vypuštěním tohoto ustanovení bez náhrady s tímto odůvodněním: *Vypuštěním odstavce 2 dochází k zásadní změně přístupu ke zveřejňovaným informacím. Povinný subjekt nemusí poskytovat informace na žádost, pokud ve stanovené lhůtě sdělí žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace a to ani tehdy, pokud by žadatel na jejich poskytnutí trval, takový postup však musí být s ohledem na účel zákona dostatečný. Povinný subjekt musí vždy posoudit, zda je zveřejněná informace opravdu obecně přístupná, zda zveřejněná informace může uspokojit konkrétní požadavek žadatele (například zda není zveřejněna ve formátu, který neumožňuje pořízení kopií, ač právě o jejich poskytnutí žadatel v souladu se zákonem žádal). Povinný subjekt by měl také zvážit, zda povinnému subjektu známe osobní poměry žadatele či místní poměry nevylučují či zásadním způsobem neztěžují přístup ke zveřejněné informaci. Podmínkou postupu dle § 6 odst. 1 je pochopitelně také to, že přístup ke zveřejněným informacím bude umožněn za stejných či alespoň velice podobných podmínek jako v případě přímého poskytnutí informací žadateli. To znamená, že v těchto případech například není možné odkazovat na informace zpřístupňované za úplaty apod. Postupu podle odstavce 1 tedy může povinný subjekt použít pouze tehdy, pokud je jím dostatečně zajištěn účel tohoto zákona, tedy přístup veřejnosti k informacím, které jsou nebo mají být v držení orgánů veřejné moci, v ostatních případech je jeho povinností poskytnout informace dle žádosti.*

¹⁷⁵ Viz např. doporučení veřejného ochránce práv (cit.): *Veřejný ochránce práv zná případy, kdy jsou povinné subjekty „obtěžovány“ žadateli, kteří opakovaně žádají o poskytnutí informací, přestože je jim ze strany povinného subjektu sděleno, kde mohou požadované informace získat (například na webových stránkách úřadu). Takové „šikanózní jednání“ povinné subjekty zbytečně zatěžuje a efektivita výkonu veřejné správy je tak oslabována. Ochránce proto navrhuje zvážit, zda ustanovení § 6 odst. 2 nevypustit, neboť žadatel se může v případě, že povinný subjekt zneužije možnosti odkázat na zveřejněné informace (tj. pokud odkáže na neexistující informace nebo zveřejněné informace jsou neúplné), bránit podáním stížnosti nebo následně soudní cestou.*

¹⁷⁶ Zpracovatel se jako nadřízený orgán setkal s případem, kdy žadatel byl upozorněn na skutečnost, že jím požadovaná informace byla informací zveřejněnou (anonymizované soudní rozhodnutí, dostupné na internetové stránce Nejvyššího správního soudu) a ač prokazatelně přístup k internetu měl (komunikace probíhala elektronicky), přesto trval na přímém poskytnutí informace.

sdělení žadatele dle § 6 odst. 2 za „doplnění žádosti“ ve smyslu § 14 odst. 5 písm. d/ s tím, že informaci bude třeba poskytnout do 15 dnů ode dne přijetí tohoto sdělení). Protože požadovaná informace již byla zveřejněna, není třeba prodlužovat lhůtu pro odkaz na zveřejněnou informaci podle § 6 odst. 1 (požadavky na prodloužení této lhůty lze odmítnout – 7 dní je lhůta pro odkaz na již zveřejněnou informaci dostatečná). Stejně tak není třeba doplnit úpravu o formální způsob, jímž má žadatel sdělit, že na poskytnutí informace trvá (s ohledem na koncepci zákona tak lze učinit jakýmkoli způsobem pro podání žádosti) ani úpravu lhůty, v níž může tuto žádost vyjádřit (zde však za podmínky, že povinný subjekt bude mít obvyklou patnáctidenní lhůtu pro následné poskytnutí informace).

5.4.2 Prodloužení lhůty pro poskytnutí informace (§ 14 odst. 7)

V podkladech povinných subjektů se ve vztahu k vyřízení žádosti objevují kromě požadavků na prodloužení lhůty (buď sjednocení se správním řádem na 30 dnů nebo její prodloužení alespoň na 20 dnů) a úpravu počítání lhůty (k nim viz výše) dále požadavky na úpravu prodloužování lhůty pro vyřízení žádosti (§ 14 odst. 7)¹⁷⁷.

Povinné subjekty předně navrhují prodloužit 10 denní dobu stanovenou jako maximální prodloužení lhůty na 15 dní. Dle názoru zpracovatele je 10 denní prodloužení dostatečné, v úhrnu činí lhůta 25 dní, což v případě eventuální úpravy počítání lhůty pouze na pracovní dny bude dávat povinnému subjektu dostatečný prostor pro vyřízení složitých žádostí. Teoreticky by bylo možno zvažovat doplnění úpravy o další prodloužení na základě rozhodnutí nadřízeného orgánu. Nebude-li návrh na počítání lhůt pouze pracovními dny akceptován, lze o prodloužení lhůty podle § 14 odst. 7 na 15 dní diskutovat.

Povinné subjekty rovněž navrhuji doplnění nových důvodů pro prodloužení lhůty. Mezi návrhy se objevuje jednak důvod odrážející aktuální poměry povinného subjektu (Závažnými důvody jsou... d/ nemožnost povinného subjektu vzhledem k momentálním personálním či jiným závažným skutečnostem žádost vyřídit ve lhůtě podle odstavce 5 písm. d/)¹⁷⁸ nebo případy, kdy povinný subjekt musí k vyřízení žádosti spolupracovat s jinou osobou, která není povinným subjektem. Jedná se o reflexi § 12, který požaduje „ověření, zda důvod odepření trvá“, a § 11 odst. 2 písm. a), požadující souhlas třetí osoby, která poskytla povinnému subjektu informace (Závažnými důvody jsou ... d/ nutnost ověření, zda trvá důvod pro odmítnutí žádosti nebo žádost o souhlas s poskytnutím informace /§ 11 odst. 2 písm. a/). Podle názoru zpracovatele by při dosažení konsensu bylo možné akceptovat další důvod pro prodloužení lhůty spočívající v ověření, zda důvod pro odepření informace trvá. Doplnění druhého důvodu – prodloužení spočívající v podmínkách povinného subjektu – je sporné, mohlo by však být podmíněno předchozím souhlasem nadřízeného orgánu. Jiným řešením by mohlo být též doplnění výčtu uvedeného v § 14 odst. 7 slovem „zejména“, tedy uvádění „závažných důvodů“ pouze demonstrativně.

Jako akceptovatelný se jeví rovněž požadavek na doplnění důvodu pro prodloužení lhůty v případech vyhledávání a sběru objemného množství souvisejících informací

¹⁷⁷ Ustanovení hovoří o prodloužení lhůty pro poskytnutí informace, nicméně je třeba tímto termínem rozumět lhůtu pro vyřízení žádosti (v prodloužené lhůtě lze žádost odložit a lze i vydat rozhodnutí o odmítnutí). Viz rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, sp. zn. 22 Ca 139/2005.

¹⁷⁸ Podobný důvod upravuje § 17 odst. 2 písm. c) slovenského zákona o přístupu k informacím: Ze závažných důvodů může povinná osoba prodloužit lhůtu o max. 8 pracovních dní, přičemž mezi tyto závažné důvody řadí prokázané technické problémy spojené s vyhledáváním a zpřístupněním informace, o kterých lze předpokládat, že je v prodloužené lhůtě bude možné odstranit.

požadovaných jedním žadatelem ve více dosud nevyřízených žádostech. Takové doplnění by mělo zabránit obcházení zákona rozdělováním požadovaných informací do více žádostí. Ke zvážení se v této souvislosti rovněž nabízí možnost předchozího souhlasu nadřízeného orgánu s prodloužením lhůty.

5.4.3 Poskytnutí informace

Zákon ukládá poskytnout informaci v souladu se žádostí nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění. Povinné subjekty v této souvislosti poukazují především na příliš *krátkou lhůtu pro vyřízení žádosti* (pro srov. uvádějí § 7 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb., který stanoví lhůtu 30 dnů od obdržení žádosti). Nejasnost vzbuzuje též *forma poskytnutí informace*¹⁷⁹, *počítání lhůty* (počátek, konec, zachování lhůty) a *způsob odeslání informace*.

Z hlediska lhůty a jejího počítání lze odkázat na obecné úvahy výše uvedené. *Forma poskytnutí informace* vyvolává problémy zejména v souvislosti s žádostmi o kopie konkrétních dokumentů. Nejasnosti původní úpravy¹⁸⁰ lze sice zřejmě považovat novelou č. 61/2006 Sb. do jist míry za vyřešené - informace se poskytují prioritně způsobem, který požaduje žadatel a pouze není-li to možné, poskytne povinný subjekt informaci v podobě, v níž jí sám disponuje (vyplývá to především z § 4 odst. 3 a z § 14 odst. 5 písm. d/, podle kterého se informace poskytují „v souladu se žádostí“)¹⁸¹, nicméně se vzhledem ke stále trvajícím nejasnostem dá zvažovat o výslovném zakotvení práva žadatele určit formu poskytnutí informace (s demonstrativním výčtem tak, jak byl uveden v § 14 odst. 3 písm. c/ původního znění).^{182 183}

¹⁷⁹ Např. **slovenský zákon o přístupu k informacím** předpokládá vydání rozhodnutí i o zpřístupnění informace (§ 18 odst. 1: Ak povinná osoba poskytne žiadateľovi požadované informácie v rozsahu a spôsobom podľa § 16 v zákonom stanovenej lehote, urobí rozhodnutie zápisom v spise. Proti takému rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

¹⁸⁰ I judikatura v této věci nebyla jednotná – pro poskytování kopií podle žádosti lze odkázat na rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích z 24. října 2001, **č. j. 10 Ca 232/2001-40** (publikované pod č. 916 v časopise Soudní judikatura č. 1/2002): *Podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, lze po právu vyžadovat kopie listin; pak nepostačuje poskytnout z písemnosti výpis. Přitom je třeba dodržovat zákonná omezení sledující ochranu dat zajišťovanou jinými právními předpisy, například zákonem č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech, a chráněné údaje vyloučit.*

Opačný názor viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze 9. prosince 2004, **č. j. 7 A 118/2002-37** (publikované pod č. 654 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2005): *K námitce žalobce, že smlouva nemůže být pojmově obchodním tajemstvím, Nejvyšší správní soud uvádí, že se zákon č. 106/1999 Sb. vztahuje na poskytování informací; není tedy možné domáhat se vydání smlouvy jako takové (listiny, která daný právní úkon zachycuje), nýbrž jen informace o obsahu takové smlouvy. Právě tyto informace jsou také skutečnostmi ve smyslu § 17 obchodního zákoníku, a mohou tak představovat obchodní tajemství.*

¹⁸¹ Otevřená společnost, o. p. s., v této souvislosti poukázala na odmítání možnosti pořídit si záznamy dokumentů při nahlížení vlastními záznamovými nařízeními (digitální fotoaparát apod.). I tato forma však je „v souladu se žádostí“ a tedy obecně přípustná (bude-li možno při ní zaručit ochranu všech informací, jak předpokládají jednotlivé důvody InfZ).

¹⁸² Pro srovnání je vhodné uvést jasnější formulaci **zákona č. 123/1998 Sb.** (§ 6): (1) *Žadatel může v žádosti navrhnout formu, případně způsob, jichž má být použito při zpřístupnění informace. Pokud žádá o zpřístupnění informace na technickém nosiči dat, je povinen uhradit jeho cenu nebo přiložit k žádosti technicky použitelný nosič dat.* (2) *Pokud žadatel formu nebo způsob podle odstavce 1 neurčí, případně pokud takové formy nebo způsobu nelze ze závažných důvodů využít, zvolí se způsob a forma zpřístupnění informace s ohledem na splnění účelu žádosti o zpřístupnění informace a její optimální využití žadatelem. V pochybnostech se využije především formy a způsobu, jež byly žadatelem využity k podání žádosti. Pokud povinný subjekt zpřístupní informaci byť i jen částečně v jiné než požadované formě, musí tento svůj postup odůvodnit. A dále příslušnou pasáž **Aarhuské úmluvy** (čl. 4 odst. 1 písm. b/ 124/2004 Sb. m. s.): informace se poskytují (b) v požadované formě, pokud: (i) z hlediska orgánu veřejné správy není rozumné poskytnout požadovanou informaci v jiné formě; v takovém*

Pokud jde o *způsob odeslání informace*, zákon v tomto směru rovněž žádné ustanovení neobsahuje a povinné subjekty informace odesílají podle jejich formátu, tzn. písemně nebo elektronicky (bez elektronického podpisu; při tomto odesílání informace však může být problematické prokázání, zda informace byla žadateli doručena). Aplikační nejasnosti zásadně nevyžadují legislativní úpravu (vyjma již zmíněného ustanovení správního řádu pro doručování).

5.4.4 Záznam o poskytnutí informace

V obdržení podkladech se objevují výhrady též k § 14 odst. 6, který povinnému subjektu ukládá povinnost pořádat o postupu při poskytování informace *záznam*. Podle uplatněných názorů je taková povinnost zbytečným administrativním zatížením povinného subjektu, které není potřebné. Zákon přitom ani nestanoví náležitosti záznamu.¹⁸⁴ Účelem záznamu je možnost prověřit postup povinného subjektu při vyřizování žádosti, zejména pro případy přezkumu nadřízeným orgánem. Na druhou stranu však o každém vyřizování žádosti bude u většiny povinných subjektů zakládán spis¹⁸⁵, ze kterého by postup povinného subjektu měl být patrný. Protože se povinnost založit spis nebude týkat všech povinných subjektů (viz subjekty mající povinnost vést spisovou službu - § 63 zákona o archivnictví), nelze povinnost pořádat záznam o postupu při poskytování informace zrušit. V případě rozšíření aplikace správního řádu by bylo možno povinnost učinit záznam zrušit a využít ustanovení § 17 správního řádu (do spisu by byly zakládány písemnosti a o ostatních skutečnostech, např. o odložení žádosti, by byl do spisu učiněn záznam). Je rovněž možné uvažovat o modifikaci této povinnosti např. tím, že záznam se pořizuje jen v případě osobního předání informace a v případě odložení (nebo v případě, že postup povinného subjektu nevyplývá z jiných dokumentů založených ve spise).

5.4.5 Lhůta pro vyřízení žádosti po zrušení rozhodnutí o odvolání

V případě, že povinný subjekt rozhodne o odmítnutí žádosti a jeho rozhodnutí je v odvolacím řízení zrušeno, není zřejmé, v jaké lhůtě má povinný subjekt žádost znovu vyřídit. Praxe sice bez dalšího aplikuje ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) a vyřizuje žádosti v patnáctidenní lhůtě, bez výslovného zákonného ustanovení však může být takový postup

případě musí být uvedeny důvody pro poskytnutí informace v této formě, nebo (ii) informace je již veřejně dostupná v jiné formě.

¹⁸³ **Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES** ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru ukládá *subjektům veřejného sektoru* poskytovat dokumenty, které má v držení (bod 11), a to ve všech již existujících formátech nebo jazycích, v elektronické formě, pokud je to možné a vhodné. (...) Subjekty veřejného sektoru by však neměly být povinny poskytovat výtahy z dokumentů, pokud to představuje nepřiměřené úsilí. K tomu viz čl. 5 odst. 1: *Subjekty veřejného sektoru* poskytují své dokumenty ve všech již existujících formátech nebo jazycích, v elektronické formě, pokud je to možné a vhodné... nejsou však povinny vytvářet nebo upravovat dokumenty, aby vyhověly žádosti, ani nejsou povinny vytvářet výtahy z dokumentů, pokud to představuje nepřiměřené úsilí překračující rámec jednoduché operace. Ze stejného principu vychází i směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (čl. 3 odst. 4).

¹⁸⁴ Záznamu se věnoval čl. 15 **Metodického pokynu** (usnesení vlády č. 875 z 6. září 2000): 1. *O poskytování ústně podané žádosti se záznam nepořizuje*. 2. *O poskytnutí každé písemné informace musí být pořízen záznam, z něhož bude patrné: a) datum podání, b) jméno a adresa žadatele (nebo adresa elektronické pošty), c) obsah požadované informace, d) způsob vyřízení, e) kdo žádost vyřizoval, f) datum, kdy byla informace odeslána (nebo odepřena nebo odložena), g) kdo záznam pořídil, není-li totožný s tím, kdo žádost vyřizoval*.

¹⁸⁵ § 65 odst. 1 **zákona o archivnictví** (při vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis), § 17 správního řádu.

zpochybnitelný (sporná samozřejmě není povinnost znovu žádost vyřídit¹⁸⁶, ale určení lhůty, v níž k tomu má dojít; snaha žadatelů je někdy argumentovat tím, že se tak musí stát „neprodleně“, s odkazem na § 6 odst. 1 spr. ř.). Pochybnosti může činit i otázka, zda po kasačním rozhodnutí může povinný subjekt znovu žádat o upřesnění žádosti, zda může žádost odložit pro nedostatek působnosti, zda může prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 7 či zda může žádat úhradu za poskytnutí informace. Judikatura se k této otázce přímo nevyjádřila, dostupná jsou pouze rozdílná rozhodnutí týkající se možnosti uplatnění fikce zamítavého rozhodnutí.¹⁸⁷ Zpracovatel nicméně o této možnosti nepochybuje.

I v případě aplikace § 14 odst. 5 písm. d) je dále sporné, odkdy běží lhůta pro nové vyřízení žádosti (zda od právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu¹⁸⁸ nebo ode dne doručení správního spisu povinnému subjektu). Tento problém by mohlo vyřešit doplnění výslovného ustanovení o tom, že po zrušení rozhodnutí o odmítnutí žádosti začíná lhůta povinného subjektu pro nové vyřízení žádosti ode dne doručení pravomocného rozhodnutí o odvolání povinnému subjektu (zejména je to třeba z hlediska přesného stanovení okamžiku rozhodného pro opětovné vyřízení žádosti a pro určení lhůty pro toto vyřízení). Identická úprava by byla nutná i v případě kasačního rozhodnutí správního soudu.

5.5 Zveřejňování poskytnuté informace

Nově zavedené ustanovení § 5 odst. 3 ukládá povinnému subjektu do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost tyto informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup (případně zveřejnit příslušnou doprovodnou informaci)¹⁸⁹. Jedná se přitom o ustanovení doplněné do novely č. 61/2006 Sb. až v Poslanecké sněmovně a ze strany povinných subjektů se setkává s mnoha výhradami (na druhou stranu i s oceněním jako vhodné ustanovení). Zákon předně neupravuje *způsob zveřejnění informace* (zda má být zveřejněna i podaná žádost, bez které v mnoha případech nebude poskytnutá informace srozumitelná): v praxi povinné subjekty buď zveřejňují podanou žádost (s odstraněním osobních údajů) nebo doplňující informaci o předmětu žádosti. Dalším problémem je *dobu, po kterou má být poskytnutá informace zveřejněna*, neboť zákon v tomto směru úpravu nemá. Mezi doporučeními se proto vyskytují požadavky na zrušení této povinnosti, na její upřesnění

¹⁸⁶ Je samozřejmě nesporné, že po kasačním rozhodnutí nadřízeného orgánu (či soudním rozhodnutí) se věc vrací do stadia „před povinným subjektem“ (pokusy o jiný výklad vyvrátil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. ledna 2007, č. j. 1 As 33/2006-48, publikovaném pod č. 1152 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2007).

¹⁸⁷ Existují rozhodnutí správních soudů, která dovozovala možnost opětovného nastoupení fikce (např. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. února 2007, sp. zn. 11 Ca 162/2005 nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. září 2005, 44 Ca 24/2005-22) i rozhodnutí, která takovou možnost vylučovala (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. února 2007, č. j. 22 Ca 258/2005-52: *zákonná fikce o vydání rozhodnutí o odepření informací podle § 15 odst. 4... se z povahy věci nemůže uplatnit poté, co bylo předchozí negativní rozhodnutí zrušeno správním soudem*).

¹⁸⁸ K tomu dospěla judikatura – srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. ledna 2007, č. j. 30 Ca 72/2004-52 či rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. února 2007, sp. zn. 11 Ca 162/2005 (*Ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku - tj. ode dne 1. 4. 2005 - se odvíjí lhůta pro vydání nového rozhodnutí o odvolání žalobce, a v důsledku jejího marného uplynutí nastává podle ustanovení § 16 odstavec 5 zákona č. 106/1999 Sb. opět fikce zamítavého rozhodnutí, které žalobce znovu napadl žalobou, která je projednávána nyní v této věci*).

Problémem však je, že rozhodnutí nabývá právní moci doručením odvolateli a povinný subjekt se buď přesný den nemusí dozvědět (pokud mu nadřízený orgán spis zašle spolu s odesláním rozhodnutí žadateli) nebo mu je spis spolu s rozhodnutím zasílán až po právní moci rozhodnutí o odvolání nadřízeným orgánem, což však povede k faktickému snížení lhůty pro poskytnutí informace.

¹⁸⁹ Jedná se samozřejmě o povinnost zveřejnit ty informace, které byly na základě žádosti poskytnuty (ustanovení nelze vykládat tak, že by bylo třeba žádat o to, aby byly poskytnuté informace zveřejněny).

(stanovením doby zveřejnění, bližším vymezením pojmu „mimořádně rozsáhlé elektronicky poskytnuté informace“ nebo na změnu z povinnosti zveřejnění na možnost tohoto zveřejnění). V praxi je přitom dle zjištění zpracovatele (namátkovým navštívením webových stránek některých povinných subjektů) tato povinnost povinnými subjekty plněna pouze sporadicky (informace zveřejňuje jen málo povinných subjektů a to nejen na úrovni obcí, ale i na úrovni ústředních správních úřadů).

Ustanovení § 5 odst. 3 se na základě doručených podnětů povinných subjektů zdá jako v praxi obtížně aplikovatelné. Diskutovat je proto možné např. o změně z povinnosti na možnost zveřejnit informace, neboť povinný subjekt bude moci sám uvážit, zda poskytuje informace, které svým významem objektivně přesahují konkrétní zájem žadatele. Pokud bude zachována povinnost zveřejnit poskytnutou informaci, bylo by vhodné doplnit ustanovení též o minimální dobu, po kterou má být informace zveřejněna. Kromě poskytnutých informací by měla být zveřejněna též podaná žádost nebo údaj o předmětu žádosti. Zpracovateli se jako vhodnější jeví změna povinnosti na možnost, která povinnému subjektu dovolí akcentovat ochranu poskytovaných informací v případech, kdy jsou informace předány určitému žadateli v „méně“ chráněné podobě (např. jde-li o žádost občana obce domáhající se kopie usnesení rady obce, v nichž není třeba chránit osobní údaje, zatímco v případě žádosti jiné osoby by k takové údaje poskytnuty být neměly)¹⁹⁰, byť v takovém případě lze samozřejmě namítnout, že k takové povinnosti postačí § 5 odst. 7 InfZ.

5.6 Důvody pro odmítnutí žádosti

Většina podnětů a připomínek, které se vztahovaly k jednotlivým zákonným důvodům pro odmítnutí žádosti, poukazuje na obtížnou aplikační praxi, která pro správní rozhodování vyžaduje znalost celé řady odvětvových předpisů. Další připomínky směřovaly buď k doplnění nových důvodů nebo k úpravě důvodů stávajících. Specifická pak je principiální možnost odmítnutí žádosti podle InfZ i z důvodů stanovených mimo InfZ (jinak řečeno zda a pokud ano do jaké míry lze při rozhodování o odmítnutí žádosti zohledňovat zvláštní zákonná ustanovení modifikující přístup k určitým informacím, nejde-li o komplexní předpisy ve smyslu § 2 odst. 3). Podle názoru zpracovatele by taková možnost měla být výslovně uvedena v InfZ (např. v § 11 doplnit *informaci nelze poskytnout, též jestliže tomu brání ustanovení zvláštního zákona* apod.).

5.6.1 Ochrana osobních údajů (§ 8a, § 8b)

Podněty týkající se ochrany osobních údajů vesměs směřují ke konkrétním aplikačním obtížím při vyřizování jednotlivých žádostí. Úřad pro ochranu osobních údajů jako garant zákona o ochraně osobních údajů poukázal na zásadní aplikační přednost ochrany osobnosti a osobních údajů před právem na přístup k informacím.¹⁹¹ Mezi problematické jsou stále řazeny

¹⁹⁰ Srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2005, č. j. 6 As 40/2004-62, publikovaný pod č. 711 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2005.

¹⁹¹ Úřad (ÚOOÚ) z pohledu své působnosti navrhuje narovnání vztahů zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o ochraně osobních údajů. Současná praxe příliš nerespektuje dikci zákona o svobodném přístupu k informacím a část veřejnosti tak stále vychází z mylného předpokladu rovnovážné úpravy principů práva na informace na jedné straně a principů ochrany soukromí na straně druhé, a sice v obou předpisech. Prakticky pak bývá zákon o ochraně osobních údajů často označován za překážku v poskytování informací. Tomu tak v žádném případě není, neboť zákon o ochraně osobních údajů obsahuje dostatečné výjimky pro zpracování osobních údajů (i pro jejich poskytování veřejnosti i jednotlivcům) na základě zákonných licencí. Zákon o svobodném přístupu k informacím žádnou obdobnou zákonnou licenci neobsahuje, materie je však upravena výjimkami v zákoně o ochraně osobních údajů (zejm. v § 5 odst. 2), zákon o svobodném přístupu k

otázky poskytování osobních údajů kandidátů z kandidátních listin, výročních zpráv politických stran, seznamy konkurzních správců, zpřístupňování zvukových a obrazových záznamů ze zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku, informace o odměnách a platech a o dalších údajích členů zastupitelstev samospráv a zaměstnanců samospráv. Zvláštními případy jsou ochrana osobních údajů a osobnosti v případech, kdy žadatel požaduje dokumenty vztahující se přímo ke konkrétní osobě, která mu je známa (např. kopie nájemní smlouvy pana X.Y. na obecní byt, kopie rozhodnutí o přestupku pana X. Y. apod.)¹⁹² a ochrana v případech, kdy určitý dokument vznikl na veřejném zasedání orgánu (např. na veřejném zasedání zastupitelstva obce). V praxi je sporná rovněž otázka, do jaké míry je třeba poskytovat ochranu osobním údajům v případech, kdy jsou tyto údaje veřejně přístupné (v katastru nemovitostí, v obchodním rejstříku). Samostatnou a již výše řešenou otázkou je poskytování informací o přestupkových řízeních. Z procesního hlediska je rovněž sporné užití ochrany osobních údajů podle zákona o ochraně osobních údajů, pokud povinný subjekt sice s osobními údaji nakládá, avšak nikoli jako zpracovatel (otázka je, zda v těchto případech poskytnout ochranu podle zákona o ochraně osobních údajů nebo podle občanského zákoníku). Podle názoru zpracovatele je nicméně stávající legislativní řešení InfZ a ochrany osobních údajů dobré a dostatečné a nevyžaduje změnu zákona; problémy, které se nyní vyskytují a které jsou dále rozvedeny, mají interpretační povahu.

a) K jednotlivým praktickým otázkám

Informace o výši platu konkrétního zaměstnance obce je osobním údajem chráněným podle zákona o ochraně osobních údajů. Tento údaj nelze poskytnout bez souhlasu subjektu těchto údajů, a to ani na základě § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Poskytnutí údaje o konkrétní výši platu konkrétního zaměstnance neumožňuje ani § 8b InfZ, neboť se sice jedná o veřejné prostředky, nicméně smysl § 8b InfZ směřuje k jiným „platbám“. Ochrana osobních údajů podle čl. 10 Listiny v těchto případech nutně převáží nad právem na poskytování informací podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Údaje o výši odměn nebo údaje o platech zaměstnanců by bylo možno poskytnout pouze v úhrnu, např. jako celkovou výši platů poskytnutých zaměstnancům obce s určením jejich počtu a s určením míst podle jednotlivých platových tříd.¹⁹³ Důležité je, aby na základě takto poskytnutých (úhrnných) údajů nebylo možno určit plat či odměnu konkrétního zaměstnance. Zřejmě by bylo přípustné poskytnout rovněž údaj o platové třídě konkrétního zaměstnance, neboť tento údaj úzce souvisí s jeho pracovním zařazením a současně nevypovídá o skutečné výši jeho platu (ten je totiž tvořen i dalšími složkami). Bude rovněž přípustné poskytnout údaj o důvodech (nikoli však již o výši) pro vyplacení mimořádných odměn zaměstnancům obce.

Odměny poskytované uvolněným členům zastupitelstva obce jsou stanoveny zákonem o obcích (§ 71 a násl.). Odměnami se rozumí měsíční odměna a dále odměna při skončení funkčního období. Jak *měsíční odměna* tak *odměna při skončení funkčního období* jsou zákonem (a prováděcím předpisem) pevně stanovené platby, přičemž určení jejich výše není závislé na vůli např. zastupitelstva obce (to pouze stanoví, zda člen zastupitelstva obce bude funkci vykonávat jako uvolněný a tudíž zda bude mít nárok na měsíční odměnu, její výše je

informacím pak pouze rozvíjí proces poskytování informací a může tak upřesnit některé meze podmínek pro poskytování. Tento názor vychází z hierarchie práv, neboť je zřejmé, že právo na informace jako právo politické může pouze v ojedinělých případech existence významného společenského zájmu dominovat a převážet právo osobnosti (právo na soukromí).

¹⁹² Jako osobní údaj je třeba v tomto případě považovat i podpis třetí osoby, např. druhé strany smlouvy.

¹⁹³ Viz rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích **sp. zn. 10 Ca 215/2001; 22 Ca 248/2000; 10 Ca 40/2002**: *Důvody pro vyplacení mimořádných odměn by sděleny být měly, ale údaj o její konkrétní výši vztahující se ke konkrétnímu zaměstnanci již nikoli.*

však dána přímo zákonem). Pojmově se sice jedná o osobní údaj, svou povahou však jde o osobní údaj zveřejněný, neboť jej lze ve vztahu ke konkrétnímu členovi zastupitelstva zjistit přímo z právního předpisu. Vůči takovému údaji tedy nebude možno uplatnit důvod pro odmítnutí žádosti podle § 8a (lze na něj rovněž hledět jako na údaj vypovídající o činnosti veřejně činné osoby – člena zastupitelstva – ve smyslu § 5 odst. 2 písm. f/ zákona o ochraně osobních údajů¹⁹⁴); kromě toho se na tento údaj bude vztahovat též pravidlo podle § 8b InfZ. Bude proto třeba upřednostnit právo na informace a údaj o odměně člena zastupitelstva obce poskytnout (bez ohledu na to, že podle § 76 zákona o obcích se odměna posuzuje jako plat zaměstnanců obce v pracovním poměru, což samo o sobě ještě není skutečností rozhodnou pro neposkytnutí takové informace¹⁹⁵).

Vyskytují se též *žádosti o vydání kopií petičních archů předaných obci* podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Ačkoli jsou petiční archy veřejně vystavené a jednotliví petenti je podepisují dobrovolně, tzn. dobrovolně předávají své osobní údaje, činí tak pouze pro účely vyřízení petice příslušným orgánem, a tedy nikoli za účelem dalšího poskytování či zveřejňování. Osobní údaje uvedené v petičních archích je proto třeba chránit podle zákona o ochraně osobních údajů a dle InfZ je neposkytnout (povinný subjekt nemá souhlas subjektů těchto údajů - petentů - s jejich zveřejňováním a z pouhé možnosti veřejného vystavení petičního archu nelze dovodit, že by šlo o osobní údaj zveřejněný).

Pro posouzení možnosti *poskytovat kopie zvukových či obrazových záznamů ze zastupitelstva územního samosprávného celku* je na prvním místě rozhodující, zda je obec vůbec oprávněna pořizovat zvukové či obrazové záznamy ze zasedání zastupitelstva, a pokud ano, k jakému účelu. Pořizování zvukových či obrazových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce zákon o obcích výslovně neupravuje. Na danou problematiku se tak vztahuje „obecné“ ustanovení § 12 občanského zákoníku (viz poznámka u § 8a InfZ). Pořizování těchto záznamů obcí se proto musí opírat pouze o některý z důvodů uvedených v tomto ustanovení. Obec

¹⁹⁴ **Slovenský zákon o přístupu k informacím** upravuje poskytování osobních údajů samostatně (§ 9). Ve vztahu k veřejným funkcionářům stanoví: (3) *Povinná osoba sprístupní na účely informovania verejnosti osobné údaje fyzickej osoby, ktoré sú spracúvané v informačnom systéme za podmienok ustanovených osobitným zákonom o fyzickej osobe, ktorá je verejným funkcionárom, poslancom obecného zastupiteľstva, predstaveným v štátnej službe, odborníkom plniacim úlohy pre člena vlády Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, predsedu Národnej rady Slovenskej republiky alebo podpredsedu Národnej rady Slovenskej republiky, vedúcim zamestnancom vykonávajúcim práce vo verejnom záujme, vedúcim zamestnancom zamestnávateľa, ktorým je orgán verejnej moci, nadriadeným v služobnom pomere alebo členom hodnotiacej komisie alebo iného obdobného orgánu, ktorý sa zúčastňuje na procese rozhodovania o použití verejných prostriedkov. Podľa prvej vety sa sprístupňujú osobné údaje v rozsahu a) titul, b) meno, c) priezvisko, d) funkcia a deň ustanovenia alebo vymenovania do funkcie, e) pracovné zaradenie a deň začiatku výkonu pracovnej činnosti, f) miesto výkonu funkcie alebo pracovnej činnosti a orgán, v ktorom túto funkciu alebo činnosť vykonáva, g) mzda, plat alebo platové pomery a ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu.*

¹⁹⁵ Byť judikatura správních soudů (Krajského soudu v Českých Budějovicích) z této skutečnosti ve vztahu k dřívější právní úpravě dovozovala ochranu informace o odměně členovi zastupitelstva obce jako osobního údaje, i když nikoli ve vztahu k „fixním“ odměnám podle současného platného právního stavu. Přehled dostupné judikatury k této otázce:

- a) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu **sp. zn. 2 As 6/2004**, rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích **sp. zn. 10 Ca 161/2004** a **10 Ca 132/2003**: Nelze poskytnout informaci o konkrétní výši odměn vyplacené konkrétním uvolněným členům zastupitelstva (a to ani anonymizovaně, pokud by bylo možno zastupitele dohledat).
- b) Rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích **sp. zn. 10 Ca 243/2001** (Lze poskytnout souhrnnou částku vyplácenou všem uvolněným zastupitelům, čímž nedojde k narušení ochrany osobních údajů).
- c) Rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích **sp. zn. 22 Ca 248/2000** (Lze poskytnout informaci o důvodech odměny starostovi).

může záznam pořizovat bez souhlasu přítomných osob pro zpracování zápisu ze zasedání zastupitelstva obce podle § 95 obecního zřízení (licence podle § 12 odst. 2 občanského zákoníku pro tzv. úřední účel). Záznamy ze zasedání zastupitelstva obce by bylo možné pořizovat též pro účely zpravodajské (tiskové) podle § 12 odst. 3 občanského zákoníku (např. pokud je zasedání zastupitelstva obce přenášeno místní televizí). V ostatních případech, ve kterých má být ze zasedání zastupitelstva obce pořízen záznam a nejednalo by se o zpravodajskou či úřední licenci, muselo by se s ohledem na čl. 10 Listiny a § 12 občanského zákoníku vyžádat svolení všech fyzických osob, které mají být takto zaznamenány (nejen členů zastupitelstva obce, ale všech osob, které se zasedání účastní, resp. které na zasedání budou vystupovat; připouští se nicméně uvedení takového pravidla v jednacím řádu s tím, že se předpokládá konkludentní souhlas účastníků se záznamem). Pokud obec pořizuje zvukový nebo obrazový záznam bez souhlasu jednoho každého účastníka zasedání zastupitelstva (typicky pro zpracování zápisu), nebude jej možno s ohledem na ochranu osobnosti jednotlivých účastníků zasedání podle § 12 občanského zákoníku poskytnout. Na tom nic nemění ani veřejnost zasedání zastupitelstva obce, která znamená možnost přímé účasti každého, ale automaticky neopravňuje k pořizování záznamů. Dlužno však podotknout, že uvedený názor není zastáván jednotně a někteří autoři z veřejnosti zasedání zastupitelstva dovozují, že takový záznam bude možno vždy poskytnout (vystupování na zasedání zastupitelstva není chráněno § 12 občanského zákoníku).¹⁹⁶

K poskytování údajů o kandidátech z kandidátních listin do zastupitelstev obcí zaujal stanovisko Úřad pro ochranu osobních údajů¹⁹⁷, přičemž dovodil, že vyvěšením registrace kandidátní listiny na úřední desce registračního úřadu dochází ke zveřejnění údajů a od tohoto okamžiku je možno tyto informace, v rozsahu údajů uváděných na hlasovacím lístku, poskytnout.

b) Žádost o informace vztahující se ke konkrétní osobě

Některé povinné subjekty se setkávají se žádostmi o informace vztahující se ke konkrétní fyzické osobě (např. žádost o kopii nájemní smlouvy osoby X. Y.) a řeší problém, zda poskytnutí takové informace nebude možno považovat za zásah do ochrany osobnosti a soukromí a zda je v těchto případech třeba anonymizovat osobní údaje a v jakém rozsahu. V daném případě bude zřejmě nutné upřednostnit ochranu osobnosti a soukromí dané fyzické osoby a veškeré informace, které se těchto otázek týkají z poskytnutí vyloučit, neboť k ochraně nebude postačovat pouze anonymizace osobních údajů¹⁹⁸ (to může vést až

¹⁹⁶ Na základě usnesení vlády č. 1199/2006 zpracovalo Ministerstvo vnitra návrh „protikorupční“ novely zákonů o územních samosprávných celcích (k 1. listopadu 2007 v mezirezortním připomínkovém řízení), která předpokládá zákonnou licenci pro obce a kraje k pořizování zvukových a obrazových záznamů ze zasedání a k jejich zpřístupňování způsobem umožňujícím dálkový přístup.

¹⁹⁷ Stanovisko č. 6/2006 (http://www.uoou.cz/stanovisko_2006_6.pdf). K dalším stanoviskům tohoto úřadu, která mají vazbu na InfZ lze odkázat na stanovisko č. 1/2007 – k aplikaci práva na ochranu osobních údajů při poskytování informací o činnosti orgánů veřejné správy (http://www.uoou.cz/stanovisko_2007_1.pdf), stanovisko č. 2/2004 - Zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů (http://www.uoou.cz/stanovisko_2004_2.pdf) a stanovisko č. 1/2001 – Zveřejňování jmen dlužníků (http://www.uoou.cz/stanovisko_2001_1.pdf).

¹⁹⁸ Jak v souvislosti s InfZ velmi přiležitě konstatoval Ústavní soud (usnesení ze dne 18. prosince 2002, **sp. zn. III. ÚS 156/02**; <http://nalus.usoud.cz>): *Právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. Zaručuje je stát. Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápáno velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí. Právu na informace odpovídá obecná*

k odmítnutí žádosti jako celku, nelze-li pouhou anonymizací některých údajů docílit plné ochrany). Obdobné by zřejmě bylo nutné aplikovat i v případě požadavku na vydání kopie správního rozhodnutí ve vztahu ke konkrétní fyzické osobě, jde-li o rozhodnutí ve věci, která se svou povahou bezprostředně dotýká osobnosti a soukromí fyzické osoby (i v něm by neměly být údaje týkající se výlučně soukromí a osobnosti fyzické osoby, která je žadateli známa, poskytnuty).

c) Žádost o informace z veřejného zasedání orgánu povinného subjektu

V praxi jsou rovněž řešeny případy, kdy žadatel žádá o poskytnutí informací z veřejných zasedání orgánů povinného subjektu, typicky např. z veřejného zasedání zastupitelstva obce (požadavek na zápis z tohoto zasedání, případně na zvukový záznam). U povinných subjektů přitom nepanuje jednotný názor, zda existence veřejného zasedání je důvodem pro poskytnutí osobních údajů, které na tomto zasedání byly zveřejněny. Odpověď dává stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 2/2004 a judikatura Nejvyššího správního soudu¹⁹⁹, z nichž lze dovodit, že samotný fakt veřejnosti zasedání povinnou ochranu osobních údajů a osobnosti ve výstupech z těchto zasedání nevylučuje.

d) Žádost o informace, které lze získat z veřejně přístupných databází

V případě, že jsou určité osobní údaje přístupné ve zvláštních databázích veřejně přístupných (slovy zákona č. 365/2000 Sb. v *informačních systémech veřejné správy*)²⁰⁰, bude se jednat o zveřejněné osobní údaje (§ 4 písm. l/ zákona o ochraně osobních údajů – *zveřejněným osobním údajem osobní údaj zpřístupněný zejména hromadnými sdělovacími prostředky, jiným veřejným sdělením nebo jako součást veřejného seznamu*), k nimž není třeba uplatnit ochranu podle § 8a InfZ. Jedná se typicky o osobní údaje uváděné v obchodním rejstříku, který je přístupný prostřednictvím internetu.

e) Ochrana osobních údajů a ochrana osobnosti

V praxi ne zcela jednoznačný je právní režim poskytované ochrany v případě osobních údajů, s nimiž povinný subjekt nenakládá způsobem podle zákona o ochraně osobních údajů (neprovádí jejich zpracování podle tohoto zákona). V tomto případě je třeba uplatnit ochranu přímo podle příslušného ustanovení občanského zákoníku upravujícího ochranu osobnosti (§ 11 a násl.).

povinnost, aby nikdo, koho k tomu neopravňuje zákon, a nad míru, ve které ho k tomu opravňuje zákon, nikomu v podání informace nebránil.

¹⁹⁹ Konkrétně rozhodnutí z 25. srpna 2005, č. j. 6 As 40/2004-62 (publikované pod č. 711 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2005). V tomto rozhodnutí soud z hlediska ochrany osobnosti a osobních údajů rozlišil osoby, které mají k určitým dokumentům přímý přístup podle zvláštních předpisů (nahlížení do určitých dokumentů) a ostatní osoby. Ochrana údajů uvedených v těchto zápisech se uplatní pouze ve vztahu k této druhé skupině osob (srov. právní věta judikátu: *Povinný subjekt poskytující informace ze zápisu ze schůze rady obce jiné osobě než členu zastupitelstva obce je povinen zajistit zákonem stanovenou ochranu práv a svobod jiných osob způsoby předvídanými v § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím; to ovšem neplatí, pokud občan obce požaduje informace z usnesení rady, k nimž má podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, zaručen přímý přístup formou nahlédnutí a pořizování výpisů.*)

²⁰⁰ *Informační systémy veřejné správy jsou souborem informačních systémů, které slouží pro výkon veřejné správy. Jsou jimi i informační systémy zajišťující činnosti podle zvláštních zákonů (§ 3 odst. 1 zákona).*

f) Uplatnění ochrany osobních údajů ve vztahu k žadatelům žádajícím informace podle InfZ, k nimž má dle zvláštních zákonů „privilegovaný“ přístup

Má-li žadatel o informace k určitým osobním údajům (případně i jiným chráněným skutečnostem) přímý přístup na základě zvláštního zákona (např. nahlížením do spisu), pak není třeba ochranu vůči těmto údajům uplatnit (viz citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 40/2004-62). Ochrana těmto údajům by však měla být v plném rozsahu poskytnuta při zveřejnění poskytnuté informace podle § 5 odst. 3.

5.6.2 Osobní údaje fyzické osoby, které byly poskytnuty veřejné prostředky (§ 8b)

Připomínky povinných subjektů směřovaly rovněž k výjimce z pravidla ochrany osobních údajů, uvedené v § 8b, podle kterého povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Připomínky v tomto směru směřují jednak vůči pojmu *veřejné prostředky*, který není zákonem vymezen, a dále vůči konstrukci výjimek z tohoto pravidla, uvedených v odstavci 2. Nejasnosti vyvolává též termín „které poskytl veřejné prostředky“, tedy otázka, zda tyto informace může poskytovat pouze povinný subjekt poskytující veřejné prostředky nebo by je mohly poskytnout i jiné povinné subjekty, které takovou informací disponují (dle názoru zpracovatele spíše ano). Dotčené ustanovení přitom bylo do zákona zahrnuto na základě poslanecké iniciativy v zákoně č. 61/2006 Sb.

Pojem *veřejné prostředky* v InfZ je vykládán v souladu se zákonem o finanční kontrole, podle jehož § 2 písm. g) a i) jimi jsou *veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a) [písm. a): orgánem veřejné správy se rozumí organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodář s veřejnými prostředky]*. *Veřejnými financemi jsou veřejné příjmy a veřejné výdaje, veřejnými příjmy příjmy státu nebo právnické osoby uvedené v písmenu a), veřejnými výdaji výdaje vynaložené ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků, z jiných peněžních fondů státu, územního samosprávného celku nebo jiných právnických osob uvedených v písmenu a), z prostředků soustředěných v Národním fondu a z jiných prostředků ze zahraničí poskytnutých na základě mezinárodních smluv nebo poskytnutých k plnění úkolů veřejné správy*. Vzhledem k tomuto vymezení jsou veřejnými prostředky v podstatě jakékoli platby poskytnuté z rozpočtu státu či územního samosprávného celku, stejně tak jako majetek či práva náležející státu či územnímu samosprávnému celku (např. plat zaměstnanců²⁰¹, poskytnuté dary, příjmy z pronájmů bytů

²⁰¹ Na jejich poskytnutí se však § 8b nevztahuje, což dovodilo ve svém stanovisku někdejší Ministerstvo informatiky s poukazem na smysl tohoto ustanovení, které jistě nesleduje možnost zasahovat takto závažným způsobem do sféry třetích osob (**stanovisko z 2. června 2006, č. j. MI 1890/2006 42**): *Ustanovení § 8b se do zákona o svobodném přístupu k informacím dostalo poslaneckou iniciativou při projednávání zákona v Poslanecké sněmovně. Ustanovení směřuje k zajištění co možná největší veřejné kontroly nad nakládáním s veřejnými prostředky. Při jeho výkladu je třeba vzít v potaz důvod vložení tohoto ustanovení a také ostatní ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. I z výčtu právních předpisů v odst. 2 lze vyčíst, že zákonodárce měl při tvorbě tohoto ustanovení na mysli především vydávání veřejných prostředků formou darů, příspěvků, dávek, dotací atd. a nikoli pravidelný příjem zaměstnanců povinného subjektu (tedy nikoli volených představitelů). Tento výklad podle našeho názoru vyplývá také z nově vloženého § 8a, které směřuje k ochraně soukromí a osobnosti. Zveřejnění platů zaměstnanců povinného subjektu by zcela zásadním způsobem prolomilo jejich právo na soukromí, neboť by značná část jejich příjmů (u některých v podstatě veškeré příjmy) včetně*

apod.). Je přitom sporné, do jaké míry je tak široké zpřístupnění osobních údajů souladné s ústavním požadavkem na ochranu osobních údajů, osobnosti a soukromí fyzických osob. V praxi se proto setkává § 8b s obtížně překonatelnými aplikačními problémy, do jaké míry je možné informace v konkrétních případech poskytovat (např. právě údaje o platu zaměstnanců).

Nabízí se proto možnost omezit § 8b pouze na údaje o fyzických osobách podnikatelích²⁰², což by nepochybně znamenalo vyloučení informací „ryze soukromého“ charakteru, např. o výši platu či o výši nájemného konkrétní osoby (tyto údaje by samozřejmě dál mohly být poskytovány v anonymizované podobě nebo v úhrnu). Jinou možností je rozšíření okruhu výjimek též na poskytování dalších informací, např. o platu zaměstnanců apod. Zvažovat je dále možno omezení informací na údaje o poskytnuté veřejné finanční podpoře (ve smyslu § 2 písm. j/ zákona o finanční kontrole) či jiným způsobem modifikovat rozsahu pojmu „veřejných prostředků“. Účelem takové změny by nesmělo být omezení informovanosti o poskytování veřejných prostředků či nakládání s nimi, ale vyloučení těch informací o výdajích a příjmech veřejných rozpočtů, u nichž převažuje legitimní zájem na ochraně osobnosti a soukromí (např. právě v případě platů zaměstnanců).

5.6.3 Obchodní tajemství (§ 9)²⁰³

Praktické zkušenosti povinných subjektů, vztahující se k poskytování obchodního tajemství, poukazují na obtížnou aplikaci ve vztahu k vymezení obchodního tajemství v obchodním zákoníku, zejména pokud jde o rozsah údajů, které mají být v konkrétním případě považovány za obchodní tajemství. Jedná se nicméně o interpretační problém, upřesnění ustanovení o ochraně obchodního tajemství se jako potřebné nejeví (mezi doporučeními se objevují např. oprávnění povinného subjektu podat žalobu na určení, které skutečnosti jsou obchodním tajemstvím). Určité komplikace způsobuje jen poskytování informací o zadávání veřejných zakázek, dostupný judikát (rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. srpna 2006, č. j. 22 Ca 510/2004-28) právní úpravu zadávání veřejných zakázek jako úpravu vylučující poskytování informací neuznal.

V této souvislosti je nutné upozornit na usnesení vlády ze dne 18. června 2007, č. 677, o Akčním plánu plnění opatření Národní strategie informační bezpečnosti České republiky,

základních osobních údajů byly neustále veřejně přístupné. Takové situace by zaměstnance povinných subjektů znevýhodňovala vůči ostatním zaměstnancům a takové ustanovení by bylo diskriminační.

²⁰² K této možnosti uplatnilo **připomínku Ministerstvo financí**: *Lze uvést, že možnost omezit ustanovení § 8 InfZ pouze na údaje o fyzických osobách - podnikatelích se jeví těžko aplikovatelnou z hlediska definice pojmu podnikatel. Vhodné by bylo omezit ustanovení § 8b) InfZ na fyzické osoby zapsané v obchodním rejstříku, neboť samotným zápisem těchto osob do obchodního rejstříku dochází ke zveřejnění celé řady jejich osobních údajů. V každém případě je navrhované omezení vhodnější než stávající stav, byť mohou nastat situace, kdy se omezení bude vztahovat i na informace, které by dle InfZ měly být poskytnuty (např. při úplatném porážení nemovitosti státem od fyzické osoby).*

²⁰³ Srov. **§ 10 slovenského zákona o přístupu k informacím**: § 10 Ochrana obchodního tajemstva (1) Informácie označené ako obchodné tajomstvo povinná osoba nesprístupní. (2) Porušením alebo ohrozením obchodného tajomstva nie je najmä sprístupnenie informácie a) týkajúcej sa závažného vplyvu na zdravie ľudí, svetové kultúrne a prírodné dedičstvo, životné prostredie vrátane biologickej diverzity a ekologickej stability, b) o znečisťovaní životného prostredia, c) ktorá sa získala za verejné financie alebo sa týka používania verejných financií alebo nakladania s majetkom štátu alebo majetkom obce, d) o štátnej pomoci a informácie podľa § 3 ods. 2.

§ 8 odst. 4 **zákona č. 123/1998 Sb.**: *Porušením obchodního tajemství není zpřístupnění informace označené za obchodní tajemství, pokud a) se požadovaná informace týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí, b) hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí, c) požadovaná informace byla získána z prostředků z veřejných rozpočtů.*

kteří ministři průmyslu a obchodu v rámci opatření „Zajišťování legislativní ochrany základních lidských práv a svobod“ uložilo mimo jiné i vytváření podmínek, aby podnikatelské subjekty chránily svá obchodní tajemství a ostatní aspekty fungování své podnikatelské činnosti. Z tohoto hlediska mohou v budoucnu závěry analýzy, vztahující se k ochraně obchodního tajemství, doznat změny.

5.6.4 Ostatní důvody pro odmítnutí žádosti

a) Informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu (§ 11 odst. 1 písm. a/)

Mnoho povinných subjektů poukazuje na obtíže s výkladem pojmu „vnitřní pokyny“ a „personální předpisy“. Problematické se předně jeví, zda podle daného ustanovení lze odmítnout pouze informace vztahující se k pokynům a předpisům nebo i tyto pokyny a předpisy. Povinné subjekty v této souvislosti poukázaly na individuální případy vztahující se k aplikaci tohoto důvodu, konkrétně na poskytování metodických instrukcí pro vyšetřování trestných činů, pokyny státních zástupců, metodické pokyny správců daně apod. Tyto informace ryze interního charakteru, avšak dotýkající se činnosti povinných subjektů navenek, mohou být konkrétními žadateli zneužity, nicméně ne vždy je možno vůči nim uvést, že jde o normy vztahující se *výlučně* dovnitř povinného subjektu. Problematickým se jeví též výklad pojmu „může omezit“.

Z relevantní judikatury lze poukázat na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 14. prosince 2006, č. j. **11 Ca 218/2006-35**, k žádosti o poskytnutí veškerých informací obsažených v aktech metodického vedení, jakož i v jiných výkladech či pokynech nadřízeného úřadu, které se týkají aplikace zákona č. 326/1999 Sb. formou kopií. Tento soud dospěl k závěru o oprávněnosti neposkytnutí těchto informací. V rozhodnutí ze dne 12. dubna 2006, č. j. **10 Ca 196/2004-41** (publikovaném pod č. 928 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2006), Městský soud v Praze uvedl, že pod vnitřní pokyny nelze podřadit předpisy upravující působnost jednotlivých složek a pracovníků správního orgánu. Zmínit je nutné též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. března 2002, **sp. zn. 33 Ca 81/2001**, který dovodil, že komunikační plán povinného subjektu je informací o vnitřních poměrech.²⁰⁴ Zajímavý názor je obsažen v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. dubna 2007, č. j. **10 Ca 19/2007-34**, který ve vztahu k žádosti o informace o hlediscích uplatňovaných správcem daně při postupu podle § 55a daňového řádu uvedl, že ačkoli se jedná o údaje obsažené v metodickém pokynu (tedy údaje vztahující se k vnitřním poměrům povinného subjektu), nejde o informace, které neovlivňují nikoho mimo povinný subjekt a poskytnuty být měly.²⁰⁵ Z těchto judikátů lze dovodit, že § 11 odst. 1 písm.

²⁰⁴ Ze stejného důvodu, tj. s odvoláním na vnitřní pokyny SÚRAO nebyl poskytnut ani plán komunikace SÚRAO na rok 2001. Otázku úpravy komunikace, tj. způsob, jakým bude povinný subjekt komunikovat s veřejností, považuje soud za vnitřní záležitost povinného subjektu, neboť plán vztahující se k tomu, jak bude s veřejností komunikováno nemůže ve svých důsledcích nijak omezit práva třetích osob. Nebude-li totiž v rámci realizované komunikace s veřejností komunikováno podle požadavků či představ veřejnosti, může se veřejnost postupem podle zákona o informacích domáhat konkrétní informace, která souvisí s činností povinného subjektu. Dle názoru soudu není tento závěr v rozporu s Listinou základních práv a svobod.

²⁰⁵ Poukázat je možné též na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. prosince 2002, č. j. **30 Ca 141/2002-17**, který akceptoval ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) InfZ jako důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí kopie stížnostního spisu státního zástupce.

a) se vztahuje nejen k informacím vztahujícím se k vnitřním poměrům a personálním předpisům, ale též na tyto předpisy a pokyny samotné.²⁰⁶

Rozlišení, kdy je požadovaná informace výlučně vnitřním pokynem či personálním předpisem povinného subjektu, na který lze aplikovat důvod pro neposkytnutí informací, zřejmě nelze úspěšně řešit bližší konkretizací daných pojmů v InfZ.²⁰⁷ Judikatura nicméně tenduje k relativně restriktivnímu výkladu tohoto důvodu pro omezení přístupu k informacím, což může však vést k povinnými subjekty namítanému riziku zneužívání takto získaných informací. Z důvodu ochrany žadatelů stejně tak nebude možno doplnit nový důvod pro odmítnutí žádosti spočívající v neposkytnutí informací, jejichž zpřístupnění by mohlo narušit nebo zmařit plnění úkolů povinného subjektu^{208, 209}, a to nejen v tomto širším vymezení (pro riziko zneužití takové možnosti povinnými subjekty), ale zřejmě ani v užším vymezení, např. pouze ve vztahu k úkolům v oblasti trestního řízení, daňového řízení, kontrolních řízení apod. (zejména např. metodika odhalování porušení zákona apod.).

K požadavku na bližší vymezení podmínek, za nichž povinný subjekt *může omezit poskytnutí informací* (srov. dikce § 11 odst. 1), nelze než uvést, že existující zákonné řešení je vhodné a umožňuje povinnému subjektu reflektovat konkrétní podmínky. Zákon v tomto případě sice dává povinnému subjektu možnost úvahy, což však současně znamená, že povinný subjekt musí svůj závěr o odmítnutí žádosti řádně odůvodnit, a to zejména s ohledem na čl. 17 odst. 4 Listiny (*svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*). Zájem na neposkytnutí určitých informací totiž musí v konkrétním případě „převýšit“ nad principem obecné přístupnosti všech informací. Součástí rozhodnutí o odmítnutí žádosti by proto mělo být i vysvětlení, proč povinný subjekt využil své úvahy a informace neposkytl (odůvodnění správního uvážení).

b) Informace vzniklá při přípravě rozhodnutí povinného subjektu (§ 11 odst. 1 písm. b/)

Výhrady vůči tomuto ustanovení se týkají zejména nejasnosti pojmu „rozhodnutí povinného subjektu“, tzn. zda jde o správní rozhodnutí nebo i o jakékoli řešení určité otázky.²¹⁰ Problematická je rovněž aplikace tohoto důvodu v případech, kdy výsledek určité

²⁰⁶ Odlišně však **Metodický pokyn** (usnesení vlády z 6. září 2000, č. 875, čl. 7 odst. 2 písm. a/): *Povinný subjekt může omezit poskytnutí informací, a) které se vztahují výlučně k vnitřním pokynům a personálním záležitostem povinného subjektu (nejsou to však vnitřní organizační normy jako je např. organizační řád nebo pracovní řád apod., informace obsažené v těchto normách jsou veřejnosti přístupné).*

²⁰⁷ **Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. M-1827/99** ve svém § 5 vymezuje: *Pod pojmem "vnitřní pokyny a personální předpisy" se rozumějí interní normativní instrukce (směrnice), jež nejsou obecně závazné, vyplývají ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti a mají působnost omezenou na osoby v určitém služebním postavení v rámci povinného subjektu a jemu podřízených organizací.*

²⁰⁸ Srov. § 8 odst. 2 písm. c) **zákona č. 123/1998 Sb.:** *Zpřístupnění informace může být rovněž odepřeno, pokud se žadatel domáhá informací opatrovaných v rámci přípravného řízení (vyšetřování) v trestních věcech, nebo se informace týká neukončených řízení a nepravomocných rozhodnutí o přestupcích a jiných správních deliktech.*

²⁰⁹ **Aarhuská úmluva** (124/2004 Sb. m. s., čl. 4 odst. 3 písm. c/) podobný důvod upravuje takto: *Žádost o informace o životním prostředí může být zamítnuta, pokud: se týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní právo nebo obvyklá praxe, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.* V čl. 4 odst. 4 písm. a) pak stanoví, že žádost... lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo (a) *důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví tento důvěrný ráz;* (b) *mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost.*

²¹⁰ **Zákon č. 123/1998 Sb.** upravuje podobný důvod v § 8 odst. 3 písm. a): *Dále je možno odepřít zpřístupnění informace, pokud se týká dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů.*

činnosti povinného subjektu (např. provedení kontroly a kontrolní protokol) slouží jako podklad v dalším řízení (např. v řízení o uložení pokuty)²¹¹. Zejména v podmínkách územních samosprávných celků bývá problematické též využívání tohoto ustanovení ve vztahu k podkladům pro rozhodování zastupitelstva nebo rady obce a obecně dokumentů, o nichž určitý orgán obce rozhodl „předběžně“ (např. pokud kontrolní výbor zastupitelstva přijme určité doporučení, které dosud neprojednalo zastupitelstvo). Z hlediska ústředních správních úřadů je též otázkou, v jaké fázi poskytovat např. materiály pro jednání vlády či legislativní materiály (kdy jde o informace, o nichž „již“ bylo rozhodnuto).

Legislativní vyjádření tohoto ustanovení je dle názoru zpracovatele formulováno (s dále uvedenou výjimkou) vhodným způsobem, který nevyžaduje legislativní úpravu. Rozhodnutí je přitom třeba vnímat v širším významu tedy jako jakékoli konečné řešení otázky, k níž se „podkladové“ informace vztahují (tzn. nebudou takto poskytovány informace vztahující se nap. k uzavírání smluv povinným subjektem dříve, než je daná smlouva uzavřena). Sporné je rovněž poskytování „hotových“ informací (ty, které byly výsledky určitého řízení; např. protokol o kontrole), pokud slouží jako podklad k dalším řízením. Podle názoru zpracovatele se však vůči těmto informacím nemůže uplatnit tento důvod pro jejich odmítnutí, neboť taková informace není (jen) podkladovou informací, resp. není „novou“ informací vzniklou při přípravě (v přímé souvislosti s ní) rozhodnutí povinného subjektu. Jedná se nicméně o otázku výkladu a legislativní konkretizace v této otázce nutná není.

Legislativní úpravu by však bylo vhodné provést ve vztahu k podkladovým materiálům sloužícím pro veřejná jednání povinného subjektu (jeho orgánů). Zejména u územních samosprávných celků dochází k odpírání podkladových materiálů určených pro zasedání zastupitelstva obce, které je veřejné a na němž mají občané obce právo vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem. Povinné subjekty takové podkladové materiály většinou dobrovolně nezpřístupňují a žádosti odmítají s poukazem právě na § 11 odst. 1 písm. b). Aplikační praxe je jednotná pouze pokud jde o materiály pro jednání rady obce nebo kraje, která ze zákona nejsou veřejná, nejednota však panuje ve vztahu k zasedání zastupitelstev obce či kraje (některé subjekty dovozují, že materiály jsou předložené k programu zasedání zastupitelstva, o němž rozhoduje rada obce a jde proto o otázku „již rozhodnutou“ (v okamžiku, kdy rada schválí návrh programu zastupitelstva); pro poskytnutí těchto materiálů svědčí i veřejnost zasedání zastupitelstva). Aplikační nejednotnost, kterou dle názoru zpracovatele nelze jednoznačně řešit ani výkladem, vede k závěru o vhodnosti vyloučit z § 11 odst. 1 písm. b) informace obsažené v podkladech určených pro veřejná zasedání povinných subjektů nebo jejich orgánů (např. doplněním § 11 odst. 1 písm. b/ ; to se nevztahuje na...), resp. zasedání, která jsou ex lege povinně veřejná (s výjimkou pro případy, kdy daný orgán se sám usnese, že zasedání veřejné nebude).

Ve vztahu k územním samosprávným celkům je v praxi rovněž sporné, zda je možné důvod aplikovat i vůči rozhodnutím jednotlivých orgánů povinného subjektu (event. vůči závěrům výborů zastupitelstva a komisí rady), pokud slouží jako „dílčí“ rozhodnutí před konečným rozhodnutím jiného orgánu povinného subjektu (např. před projednáním závěrů kontrolního výboru zastupitelstvem). Zpracovatel jako nadřízený orgán krajů pro oblast samostatné působnosti v těchto případech vychází z toho, že vůči dílčím rozhodnutím orgánu povinného subjektu (např. usnesení výboru) nelze důvod pro neposkytnutí informace podle § 11 odst. 1. písm. b) aplikovat.

²¹¹ V tomto případě je nutno odlišit informace vzniklé „nově“ v rámci přípravy rozhodnutí a jejichž vydání lze odmítnout od informací vzniklých jako samostatné výstupy, které následně slouží jako podklad pro budoucí rozhodnutí a jejichž vydání odmítnout nelze.

Pokud jde o poskytování legislativních i nelegislativních materiálů připravených jednotlivými povinnými subjekty (ministerstvy), nepanuje v praxi jednota, zda takový materiál je z hlediska povinného subjektu „rozhodnutý“ v okamžiku, kdy jej rozešle do mezirezortního připomínkového řízení, v okamžiku, kdy jej odešle k projednání vládě²¹² nebo až v okamžiku, kdy jej vláda projednala a rozhodla o něm.²¹³, ²¹⁴ Materiál by zřejmě měl být s ohledem na citovaná usnesení vlády přístupný již v okamžiku rozeslání do mezirezortního připomínkového řízení, nicméně jednoznačnou odpověď v této souvislosti podat nelze (striktně vzato je totiž materiál z hlediska zpracujícího povinného subjektu dokončen až v okamžiku jeho předložení vládě; žádost o poskytnutí materiálu by nicméně mohla směřovat i na připomínkující povinný subjekt, z jehož hlediska je „příprava ukončena rozhodnutím“ v okamžiku odeslání připomínek nebo jejich vypořádání). Změna InfZ však v tomto směru vhodná není, daná otázka by měla být řešena (resp. v souvislosti s RIA je) v rámci legislativních pravidel vlády či jednacího řádu vlády.

c) Informace poskytnuté třetí osobou (§ 11 odst. 2 písm. a/)²¹⁵

V praxi není jednotný názor, zda povinné subjekty musí vždy po obdržení žádosti ve vztahu k těmto informacím kontaktovat třetí osobu a pokusit se zajistit její souhlas s poskytnutím informace (jak by nasvědčovalo ustanovení § 12), nebo zda se mohou spokojit s (ne)existencí tohoto souhlasu v okamžiku podání žádosti (bez dalšího prověřování). Spornou byla rovněž otázka výkladu slov „předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá“, zda jde o povinnost předat informaci povinnému subjektu nebo o povinnost třetí osoby poskytovat informace podle InfZ (tato otázka byla nicméně vyřešena judikaturou tak, že jde o povinnost předat povinnému subjektu dané informace).²¹⁶ V praxi je tento důvod užíván zejména při poskytování např. kopií smluv (některé povinné subjekty užívají tohoto ustanovení pro odepření smluv s poukazem na to, že obsahují informace předané třetími subjekty).

Ustanovení § 12 InfZ ukládá povinnému subjektu, aby *v odůvodněných případech ověřil, zda trvá důvod pro odepření informace*. Podle názoru zpracovatele má-li povinný

²¹² Jak by nasvědčoval rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. března 2002, **sp. zn. 33 Ca 81/2001**.

²¹³ **Usnesením vlády č. 879/2007** byl schválen materiál „Návrh postupu zavedení metodiky do přípravy vládních dokumentů“ (http://www.mvcr.cz/zpravy/2007/vs_veřejnost.html). **Usnesením č. 816/2007** byla schválena novela legislativních pravidel vlády předpokládající realizaci hodnocení dopadů regulace (RIA) jako povinné součásti procesu přípravy návrhů zákonů. Součástí hodnocení regulace je účast veřejnosti na přípravě právních předpisů (dokonce před mezirezortním připomínkovým řízením), nutně předpokládající zveřejnění.

²¹⁴ **Slovenský zákon** zveřejňování těchto materiálů upravuje přímo (§ 5 odst. 4 a 5): (4) *Vláda Slovenskej republiky je povinná zverejňovať texty materiálov (návrhy, správy, rozbor) predložených na rokovanie vlády a prijaté uznesenia vrátane ich príloh.* (5) *Ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy zverejňujú materiály programového, koncepčného a strategického charakteru a texty navrhovaných právnych noriem po ich uvoľnení na medzirezortné pripomienkové konanie.*

²¹⁵ **Aarhuská úmluva** (124/2004 Sb. m. s., čl. 4 odst. 4 písm. g/): Žádost o informace o životním prostředí lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo: *zájmy třetí strany, která poskytla požadovanou informaci, aniž měla či mohla mít právně stanovenou povinnost ji poskytnout, a v případech, kdy tato třetí strana nedala k uvolnění dotyčného materiálu souhlas.*

²¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007, **č. j. 6 As 15/2006-113** (publikovaný pod č. 1271 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8/2007): *Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, stanoví, že povinný subjekt neposkytne informaci, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím této informace souhlasí. Zmíněnou povinností dotčené osoby uloženou zákonem je nutno chápat povinnost předat informace povinnému subjektu podle zvláštního zákona, nikoliv povinnost poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*

subjekt možnost u třetí osoby ověřit, zda udělí souhlas či nikoli a nejde-li o administrativně náročný úkol (např. týkající se velkého množství osob²¹⁷) měl by tak učinit. Na druhou stranu však v případě, že třetí osoba předem vyslovila nesouhlas s poskytnutím informace, není třeba důvod pro odepření znovu prověřovat (nebudou-li k tomu dány relevantní důvody). S tím souvisí i nemožnost předem udělený souhlas odvolat po podání žádosti o poskytnutí informace (takový úkon by bylo možno považovat za neúčinný; stejně tak bylo-li poskytnutí informace např. kopií smlouvy dohodnuto v této smlouvě, nelze souhlas „odvolat“ jednostranným prohlášením třetí osoby). V této souvislosti lze poukázat na konstrukci slovenského zákona o poskytování informací, který souhlas předpokládá a umožňuje osobě, aby s poskytnutím informace vyslovila nesouhlas²¹⁸. Posílením informační povinnosti povinných subjektů by tedy mohlo být zavedení předpokládaného souhlasu třetí osoby s možností v zákonem stanovené lhůtě vyjádřit nesouhlas (včetně zachování možnosti tento nesouhlas vyjádřit již při poskytnutí informace povinnému subjektu). Každopádně je vhodné doplnit důvod pro prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o vyžádání souhlasu třetí osoby (viz výše).

Ve vztahu k informacím uvedeným ve smlouvách uzavřených s povinným subjektem (může se ale jednat i o jiné důvody, např. o informace obsažené v protokolech o kontrole), tedy informacím sice předaným povinnému subjektu ale jím dále zpracovaných a zahrnutých do výstupu z jeho činnosti je možné uplatnit odmítnutí žádosti podle § 11 odst. 2 písm. a) nikoli k dokumentu jako celku, ale pouze ve vztahu ke konkrétním předaným informacím (srov. též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2006, **č. j. A 2/2003-73**). Podobně též k jiným materiálům předaným třetími osobami povinnému subjektu, pokud jím byly „objednány“ (srov. viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. prosince 2003, **č. j. 7 Ca 30/2003-39**). V rozhodnutí Městského soudu v Praze, **sp. zn. 33 Ca 80/2000**, soud dovodil, že informace známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti nemohou být považovány za informace předané třetími osobami.

d) Informace získané od třetí osoby v rámci kontrolní a dozorové činnosti (§ 11 odst. 3)

Aplikační problémy vyvolává poskytování kopií protokolů o provedené kontrole, resp. otázka, v jakém rozsahu takové protokoly (event. i další informace vzniklé při činnosti kontrolního orgánu) poskytovat (zda v plném textu nebo zda v nich musí být v souladu s § 11 odst. 2 písm. a/ znečitelněny údaje získané od třetí osoby při plnění kontrolních úkolů). Nejasnosti vyvolává též dovětek „obdobné činnosti“, resp. otázka, zda se toto ustanovení vztahuje i na (některá) správní řízení (ustanovení § 11 odst. 3 přitom představuje speciální ustanovení ve vztahu k § 19 InfZ). Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. konstatuje: *Povinný subjekt tedy za podmínek stanovených v zákoně neposkytuje informace, které získal od třetí osoby (především kontrolovaného subjektu), ale naopak v souladu se zákonem poskytne informace, které na základě svých zjištění, informací od třetích osob (včetně osoby kontrolované) sám vytvořil. Tato povinnost se týká především samého jádra kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti, tedy závěrů zda, kým a jakým způsobem byly porušeny právní či jiné předpisy a normy, jejichž kontrola či dohled nad jejich dodržováním je povinnému subjektu svěřen, popřípadě jaká nápravná či sankční opatření byla uložena*

²¹⁷ Některé povinné subjekty v takovém případě umístí např. na 10 dnů výzvu na úřední desku a pokud k této výzvě není udělen třetími osobami souhlas, informaci neposkytnou.

²¹⁸ *Povinná osoba omezí zpřístupnění informace nebo informaci nepřístupní, pokud jí byla odevzdána osobou, které zákon takovou povinnost neukládá a která na výzvu povinné osoby písemně oznámila, že se zpřístupněním informace nesouhlasí. Pokud na výzvu povinné osoby neodpoví do 7 dnů, předpokládá se, že se zpřístupněním souhlasí. Na tyto následky musí být ve výzvě upozorněna (srov. § 11 odst. 2 písm. a/).*

(alespoň v základních rysech). Za informace poskytované dle zákona je nutné považovat též informace o postupu povinného subjektu, neboť i ty vytvořil povinný subjekt svou činností (pokud má povinný subjekt informace o tom, že jeho zaměstnanci provedli kontrolu a její závěry, obě tyto informace vznikly jeho činností a je tedy povinen je podle zákona zpřístupnit). V zásadě tedy poskytnutí kontrolního protokolu s vyloučením informací předaných třetí osobou nebude nic bránit. Legislativní úprava tohoto ustanovení v tomto směru proto není nezbytná.

Spornou otázkou však může být, do jaké míry lze pod toto ustanovení zařadit některá specifická správní řízení, typicky např. řízení o uložení sankcí či řízení o odstranění závadného stavu (tedy řízení typicky zahajovaná z úřední povinnosti). Jelikož § 11 odst. 3 toto ustanovení omezuje výlučně na „kontrolní“ předpisy, zřejmě se nebude toto ustanovení na uvedená správní řízení vztahovat (v tomto případě bude možno určité informace odmítnout s odkazem na § 11 odst. 2 písm. a/). K § 11 odst. 3 je třeba dodat, že dané ustanovení by nemělo být aplikováno vůči informacím předaným jinými povinnými subjekty, neboť vůči těmto informacím by takové subjekty měly samy informační povinnost (může se např. jednat o podklady předané Ministerstvu vnitra obcemi při výkonu dozoru nad samostatnou působností, případy vrchního správního dozoru, kontrolu výkonu přenesené působnosti ministerstvem u krajských úřadů nebo krajským úřadem u obecního úřadu). Ustanovení § 11 odst. 3 by však v tomto směru bylo vhodné doplnit (např. *informace předané třetí osobou, není-li povinným subjektem*).²¹⁹ Obdobné doplnění by bylo vhodné též pro informace předané třetí osobou, avšak pořízené z veřejných prostředků.

e) Informace o řízeních před povinnými subjekty (§ 11 odst. 4)

Aplikační problémy vyvolávají též ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) a b) InfZ. Pokud jde o písm. a), poukazují povinné subjekty na nekoncepčnost poskytování informací o trestním řízení v režimu InfZ a navrhuji poskytování těchto informací zcela vyloučit.²²⁰ Této otázce již byla věnována pozornost výše, přičemž s výhradami vůči poskytování těchto informací lze souhlasit s tím, že z § 11 odst. 4 písm. a) by mělo být vypuštěno slovo „probíhajícím“. V podrobnostech lze odkázat na výše uvedené²²¹. Stejně tak lze odkázat na důvody pro změnu § 11 odst. 4 písm. b) InfZ (doplnění rozhodčích řízení a záměna „rozsudků“ za „rozhodnutí“) a na úvahy k možnému rozšíření výluky ve vztahu ke správním řízením a řízením podle daňového řádu.

K praktické aplikaci § 11 odst. 4 písm. a) a b) je rovněž možné uvést, že tento důvod nemusí využívat pouze orgány činné v trestním řízení nebo soudy, ale i ostatní povinné subjekty, pokud disponují informacemi vztahujícími se k probíhajícímu trestnímu či soudnímu řízení (např. poskytnutí kopie správní žaloby).²²² Otázkou však je, zda se informacemi vztahujícími se k trestnímu řízení rozumí i podklady, jimiž disponuje povinný subjekt a které např. předal policejnímu orgánu v rámci šetření (např. kopie smlouvy).

²¹⁹ Srov. slovenský zákon (§ 11 odst. 1 písm. g): *Povinná osoba omezí zpřístupnění informace nebo informací nezpřístupní, pokud se týká kontroly, dohledu nebo dozoru orgánem veřejné moci, mimo informace o rozhodnutí nebo o jiném výsledku kontroly, dozoru i dohledu, pokud její zpřístupnění nezakazují zvláštní předpisy.*

²²⁰ Návrh novely č. 61/2006 Sb. s takovým vyloučením počítal, v Poslanecké sněmovně však byl tento návrh z novely odstraněn.

²²¹ Vztah k trestnímu i soudnímu řízení přesněji vymezuje slovenský zákon o přístupu k informacím (§ 11 odst. 1 písm. d/): *Povinná osoba omezí zpřístupnění informace nebo informací nezpřístupní, pokud se týká rozhodovací činnosti soudu... nebo orgánu činného v trestním řízení, mimo informace o rozhodnutí nebo o výsledku řízení, pokud její zpřístupnění nezakazují zvláštní předpisy.*

²²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2004, č. j. 7 A 3/2002-46.

5.6.5 Doplnění důvodů pro odmítnutí žádosti

V podkladech povinných subjektů byla uvedena celá řada požadavků na rozšíření důvodů pro odmítnutí žádosti (neposkytnutí informace). Tyto důvody lze shrnout do následujících kategorií: a) odmítnutí žádosti „ve veřejném zájmu“, b) odmítnutí žádosti z důvodů stanovených zvláštními právními předpisy (resp. poskytování informací za současného splnění podmínek stanovených zvláštními předpisy), c) odmítnutí žádosti k ochraně důvěrnosti předaných informací a z důvodu smluvně převzaté povinnosti mlčenlivosti a d) neposkytnutí informací, pokud by jejich poskytnutí mělo narušit plnění úkolů správního orgánu. Zvláštní kategorii pak tvoří možnost specifické úpravy poskytování informací o řízeních vedených povinným subjektem v konkrétní věci konkrétních osob.

a) Odmítnutí žádosti „ve veřejném zájmu“

Mezi požadavky povinných subjektů se opakovaně objevuje návrh na uplatnění nového důvodu pro odmítnutí žádosti, směřujícího k ochraně veřejného zájmu. Ačkoli mohou takové požadavky mít racionální zdůvodnění, neboť v některých případech se asi skutečně může stát, že poskytnutím informace může objektivně dojít k ohrožení veřejného (státního) zájmu, aniž by existoval důvod pro neposkytnutí informace, přesto by doplnění takto formulovaného důvodu mohlo vést k nepřiměřenému narušení práva na informace a jako takové je třeba toto doplnění v obecné rovině odmítnout. K úvaze se však nabízí možnost omezení pro případy „ohrožení majetkových zájmů povinného subjektu“ (pokud by zpřístupnění informace mohlo znevýhodnit povinný subjekt např. v soudních či rozhodčích řízeních) nebo „ohrožení mezinárodně právních závazků povinného subjektu“.

b) Odmítnutí žádosti z důvodů stanovených zvláštními právními předpisy (resp. poskytování informací za současného splnění podmínek stanovených zvláštními předpisy)

Povinné subjekty v zaslaných podkladech poukázaly na nejasnost vztahu zvláštních zákonů, upravujících dílčí podmínky pro (určitý) přístup k informacím, nejde-li o komplexní úpravu, která by aplikaci InfZ zcela vylučovala. Sporným se konkrétně jeví, zda zvláštní ustanovení zákonů upravujících podmínky pro přístup k určitým informacím mají být aplikována i v případě, kdy jsou dané informace požadovány podle InfZ (§ 2 odst. 3). Ani judikatura v tomto případě není jednotná (viz např. rozhodnutí citovaná v souvislosti s § 133 stavebního zákona). Diskutovat proto lze o doplnění důvodu pro odmítnutí informace s odkazem na podmínky stanovené zvláštními předpisy (např. povinný subjekt žádost odmítne, jestliže nejsou splněny podmínky stanovené zvláštním právním předpisem pro přístup k požadovaným informacím) (k tomu viz výše vztah InfZ a zvláštních předpisů). Využitelnost takového ustanovení by byla dána nejen ve vztahu k informacím ze správních spisů (§ 38 správního řádu, § 23 daňového řádu), ale i v dalších případech upravených zvláštními předpisy. Zavedení takového ustanovení by však vyžadovalo další rozpracování.

c) Odmítnutí žádosti pro ochranu důvěrnosti předaných informací a ochrana informací z důvodu smluvně převzaté povinnosti mlčenlivosti

Podle ustanovení § 271 obchodního zákoníku *jestliže si strany při jednání o uzavření smlouvy navzájem poskytnou informace označené jako důvěrné, nesmí strana, které byly tyto informace poskytnuty, je prozradit třetí osobě a ani je použít v rozporu s jejich účelem pro své potřeby, a to bez ohledu na to, zda dojde k uzavření smlouvy, či nikoli. Kdo poruší tuto*

povinnost, je povinen k náhradě škody, obdobně podle ustanovení § 373 a násl. Judikatura dovodila²²³, že ani toto ustanovení zákona ani smluvně převzatá povinnost mlčenlivosti nejsou důvodem pro neposkytnutí informace. Rozšíření tohoto důvodu pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace by v praxi mohlo vést k znemožnění přístupu k informacím o smlouvách uzavíraných s povinnými subjekty²²⁴. Z tohoto hlediska se jeví jako dostačující ochrana obchodního tajemství uvedená v § 9 InfZ. Naopak lze uvažovat o doplnění pravidla, podle kterého poskytnutí informací není porušením smluvně převzaté povinnosti mlčenlivosti či jiné ochrany informací (povinné subjekty, které uzavírají smlouvy se třetími osobami, v některých případech akceptují smlouvy s ustanoveními o povinnosti mlčenlivosti a s navazujícími sankcemi pro případy poskytnutí těchto informací).²²⁵

d) Neposkytnutí informací, pokud by jejich poskytnutí mělo narušit plnění úkolů povinného subjektu

Tomuto důvodu byla věnována pozornost v souvislosti s § 11 odst. 1 písm. a) InfZ.

e) Zvláštní úprava informování o řízeních vedených podle zvláštního právního předpisu

Ve vztahu k poskytování informací o řízeních lze koncepčně uvažovat též o zvláštní „souhrnné“ úpravě, která by umožňovala poskytnutí informací pouze o výsledcích těchto řízení. Např. povinný subjekt neposkytne informace vztahující se k postupu povinného subjektu, jejichž výsledkem je vydání rozhodnutí či jiného opatření v konkrétní věci individuálně určených osob, s výjimkou informace o rozhodnutí či opatření, které je výsledkem tohoto řízení, pokud tomu nebrání zvláštní právní předpisy. I tato možnost však musí být podrobena dalšímu zhodnocení (blíže viz kapitola věnující se vztahu InfZ a zvláštních předpisů).

5.7 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

Ve vztahu k rozhodování o odmítnutí žádosti poukazují povinné subjekty zejména na příliš krátkou lhůtu pro rozhodnutí a dále na nejasnou vazbu na správní řád. Naopak je vesměs kladně vítáno odstranění fikce negativního rozhodnutí (byť byly uplatněny i hlasy opačné). Z hlediska nadřízených subjektů je poukazováno na nerespektování InfZ i správního řádu obcemi, které buď vůbec nevydávají rozhodnutí nebo nedodržují formu správního rozhodnutí. Mezi připomínkami lze nalézt i kritiku zákonného řešení, při kterém veřejné instituce, které jinak nejsou správními orgány, mají podle správního řádu vydávat rozhodnutí o odmítnutí (navrhováno přitom je řešení v zákoně č. 123/1998 Sb., které v takových případech ukládá vydání rozhodnutí zřizovateli).

Asi nejkomplikovanější otázka je vztah ***rozhodnutí o odmítnutí žádosti*** podle InfZ ke správnímu řádu. Podle ustanovení § 20 odst. 4 písm. a) InfZ se při postupu podle InfZ užijí

²²³ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. prosince 2003, č. j. 7 Ca 30/2003-39.

²²⁴ Na druhou stranu je pravdou, že např. **Aarhuská úmluva** (124/2004 Sb. m. s.) ve svém čl. 4 odst. 3 písm. d) umožňuje žádost zamítnout, pokud by poskytnutí informace nepříznivě ovlivnilo *obchodní a průmyslové tajemství a průmyslové informace v případech, kdy je toto tajemství chráněno zákony na ochranu oprávněných ekonomických zájmů. V tomto rámci budou sděleny údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí*

²²⁵ Neschválená **novela InfZ z roku 2002** (sněmovní tisk č. 9 IV. volebního období PS PČR) počítala s doplněním § 12 InfZ takto: (2) *Povinné subjekty jsou povinny při uzavírání právních vztahů, kterých se týká povinnost poskytovat informace podle tohoto zákona, poučit strany o této své informační povinnosti.*

ustanovení správního řádu *pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti*. V praxi přitom není jednota, zda ze správního řádu mají být pro odmítnutí žádosti aplikována pouze ustanovení o formě a vydání rozhodnutí (tedy že vydání rozhodnutí nepředchází žádné správní řízení) nebo zda je třeba pojmem „rozhodnutí“ rozumět provedení celého řízení o odmítnutí žádosti. Před novelou č. 61/2006 Sb. dotčené ustanovení znělo: *pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení*.²²⁶ Důvodová zpráva k novele č. 61/2006 Sb. odpověď na uvedenou otázku nepodává, zejména se nedá výslovně dovodit, zda měla za cíl změnit dosavadní koncepci. Z dikce § 20 odst. 4 písm. a) a b) by bylo možno dovodit, že v režimu správního řádu je při odmítání žádosti podřízeno pouze samotné rozhodnutí, tedy že o odmítnutí žádné řízení neprobíhá²²⁷. To přitom má velmi závažné důsledky, neboť správní řád ukládá např. povinnost správního orgánu dát před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu), účastník má právo nahlížet do správního spisu (§ 38) apod.²²⁸ Závěr o aplikovatelnosti pouze ustanovení vztahujících se k rozhodnutí nicméně může v praxi způsobovat určité obtíže při určení, která konkrétní ustanovení ze správního řádu jsou ve skutečnosti využitelná. Nepochybně to budou ustanovení § 67 a násl. (část III., díl 6 – „rozhodnutí“), u jiných ustanovení – např. počítání lhůt, doručování – však je třeba jejich aplikaci dovozovat. Pro opačný závěr, tedy pro rozhodování o odmítnutí na základě předchozího správního řízení podle správního řádu naopak svědčí potřeba respektovat všechna procesní práva žadatele (a poskytnout mu možnost plné procesní obrany). Právní úprava by proto měla být v tomto směru upřesněna.²²⁹

Námítky týkající se nerespektování postupu při odmítání žádostí ze strany obcí se netýkají znění InfZ ale spíše metodické pomoci a činnosti nadřízených orgánů (krajských úřadů). Legislativně lze řešit pouze rozhodování veřejných institucí (případně dalších povinných subjektů, bude-li právní úprava rozšířena), resp. možnost, aby taková rozhodnutí vydával zřizovatel nebo ten, kdo vůči těmto právnickým osobám vykonává funkci zřizovatele či zakladatele nebo ten, kdo tyto právnické osoby ovládá (viz výše).

Několikrát se vyskytl i námět na zavedení „dvoufázového“ vyřizování žádostí, tzn. nejdříve žadateli neformálně sdělit, že informace nemůže být poskytnuta a jen pokud trvá na jejím poskytnutí, vydával by povinný subjekt rozhodnutí. Taková varianta se zpracovateli jeví jako jdoucí proti smyslu a účelu zákona. Nadto i v takovém neformálním přípise by bylo třeba, s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů, aby neposkytnutí informace bylo zdůvodněno, což by bylo třeba i v rozhodnutí o odmítnutí a je tedy zbytečné takový proces „realizovat“ dvoufázově. K možnosti považoval elektronicky podanou žádost bez elektronického podpisu za žádost podanou ústně viz výše.

²²⁶ Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. M-1827/99, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v § 6 odst. 4 hovoří o tom, že rozhodnutí o odmítnutí informace se vydává ve správním řízení.

²²⁷ Totožné stanovisko zastává zástupkyně veřejného ochránce práv (viz výše citované stanovisko).

²²⁸ Ve vztahu k předchozí právní úpravě a k otázce aplikace procesního postupu stanoveném správním řádem lze nalézt judikaturu konstatující nutnost např. umožnit žadateli vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí i přístupy opačné – viz dále.

²²⁹ Praktickým problémem se může jevit např. rozhodování některých veřejných institucí, neboť správní řád vyžaduje opatření rozhodnutí „otiskem úředního razítka“ (§ 67 odst. 2).

5.8 Ochrana informací v poskytnutých dokumentech (§ 12)

V souvislosti s § 12, který ukládá povinnému subjektu poskytnout veškeré informace s výjimkou informací, vůči nimž se vztahuje důvod pro odmítnutí žádosti, některé povinné subjekty upozorňují na otázku, zda je třeba při aplikaci § 12 vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo zda postačí pouze faktická anonymizace údajů²³⁰. Většinová praxe zcela správně trvá na tom, aby i v těchto případech bylo vydáno rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti, což lze dovodit i z § 15 odst. 1, který povinnému subjektu ukládá povinnost, pokud žádosti *byť i jen zčásti nevyhoví*, vydat rozhodnutí. Legislativní úprava proto není nutná.

6. Nápravné prostředky

6.1 Nadřízený orgán a jeho zákonné vymezení

Ustanovení § 20 odst. 4 a odst. 5 určuje nadřízený orgán povinného subjektu pro rozhodování o odvolání a pro rozhodování o stížnostech odkazem na § 178 správního řádu a nelze-li nadřízený orgán podle tohoto ustanovení určit, je jím ten, kdo stojí v čele povinného subjektu (§ 20 odst. 5). Z doručených podkladů, pomineme-li poněkud nekonceptní námět, aby ve vztahu k samostatné působnosti obcí bylo nadřízeným orgánem Ministerstvo vnitra, vyplývá jako hlavní problém **určování nadřízeného orgánu veřejných institucí**, zejména ve vztahu k příspěvkovým organizacím a organizačním složkám a nově ke státním podnikům.²³¹ Na problém ve vztahu k **Policii ČR** pro určování nadřízeného orgánu upozornilo v podkladech Policejní prezidium.

Je totiž sporné, zda v případě **veřejných institucí** je nadřízeným orgánem zřizovatel či zakladatel těchto institucí nebo zda jím je osoba, která stojí v čele povinného subjektu. Praxe přitom zdaleka není jednotná a jednotný názor nelze vysledovat ani v judikatuře soudů,²³² i

²³⁰ Srov. **zákon č. 123/1998 Sb.** (§ 8 odst. 6): *Pokud je to možné, zpřístupní se požadovaná informace po vyloučení těch skutečností, které zakládají důvod pro odepření zpřístupnění informace podle odstavců 1 a 2. O takovém zásahu a jeho důvodu musí být žadatel vždy při zpřístupnění informace uvědoměn (podle citovaného komentáře je však třeba i v toto případě vydávat rozhodnutí o částečném odepření informací).*

Viz též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2007, **sp. zn. 2 As 87/2006** a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2004, **č. j. 5 A 5/2002-33** (publikované pod č. 595 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7/2005, str. 631) – *Nevyhoví-li povinný subjekt částečně žádosti o poskytnutí informací, musí se o tom vyslovit výrokem rozhodnutí (§ 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Toto omezení musí být také odůvodněno.*

²³¹ Pro zajímavost zde lze zmínit usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. června 2007, **č. j. 30 Ca 86/2007-17**, ve kterém soud dospěl k závěru, že proti rozhodnutí Veřejného ochránce práv o odmítnutí žádosti o informace není přípustné odvolání, neboť nemá žádný nadřízený orgán (rozhoduje tedy v prvním a zároveň v posledním stupni). Sporný závěr obsahuje usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. listopadu 2004, **č. j. 11 Ca 103/2003-45**, který dospěl k závěru, že nelze určit nadřízený orgán Českého normalizačního institutu (příspěvková organizace v postavení veřejné instituce), a proto ten o odmítnutí žádosti rozhoduje v prvním a posledním stupni.

²³² V případě organizační složky státu *Správa úložišť radioaktivního odpadu* Městský soud v Praze dovodil, že odvolacím orgánem není zřizovatel (rozhodnutí Městského soudu v Praze **sp. zn. 33 Ca 81/2001**). V případě příspěvkové organizace *střední odborné učiliště* rozhodoval o odvolání zřizovatel, resp. krajský úřad (rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, **sp. zn. 22 Ca 254/2001**; soud dospěl k závěru, že tato organizace není veřejnou institucí). V případě *základní školy* jako příspěvkové organizace rozhodl o odvolání zřizovatel (město) (rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem **sp. zn. 59 Ca 12/2007**). V případě *akciové společnosti* (fotbalový klub) rozhodl o odvolání jediný akcionář – město (rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, **sp. zn. 30 Ca 11/2006**; soud dospěl k závěru, že není veřejnou institucí). V případě *Ředitelství silnic a dálnic* je nadřízeným orgánem ten, kdo stojí v čele tohoto povinného subjektu – generální ředitel (rozsudek Městského soudu v Praze, ze dne 31. května 2007, **č. j. 9 Ca 186/2005-40**, publikovaný pod č. 1366 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007). Ve vztahu k Českému normalizačnímu institutu, který je příspěvkovou

když z poslední judikatury Nejvyššího správního soudu je možné dovodit, že rozhodující není (pouze) postavení zřizovatele ve smyslu příslušných zákonů upravujících postavení příspěvkových organizací.²³³

Podle mínění zpracovatele lze přisvědčit názoru, podle něhož vztah mezi zřizovatelem (zakladatelem) a jím zřízenou (založenou) veřejnou institucí nelze ztotožnit se vztahem nadřízenosti a podřízenosti, a proto nadřízeným orgánem bude vždy ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Koncepčně by však ve vztahu k veřejným institucím bylo zřejmě vhodnější výslovně svěřit úlohu nadřízeného orgánu zřizovateli či zakladateli nebo tomu, kdo vykonává funkci zřizovatele nebo zakladatele a pouze v případech, kdy taková osoba není, by jím byl ten, kdo stojí v čele povinného subjektu (v případě rozšíření okruhu povinných subjektů o další subjekty by úlohu nadřízeného orgánu mohl vykonávat i povinný subjekt, jímž je tento subjekt ovládán).

Ve vztahu k **Policii České republiky**, která je z hlediska InfZ jediným povinným subjektem^{234, 235}, plní obecně úkoly nadřízeného orgánu Ministerstvo vnitra (§ 3 odst. 1

organizací, lze citovat usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. listopadu 2004, **č. j. 11 Ca 103/2003-45**, ve kterém soud rovněž dovodil, že zřizovatelská oprávnění k závěru o nadřízenosti zřizovatele pro rozhodování o odvoláních nepostačují (*Žalobou napadeným rozhodnutím je fiktivní rozhodnutí žalovaného Ministerstva průmyslu jako orgánu odvolacího. Městský soud v Praze se proto dále zabýval otázkou, zda toto ministerstvo je odvolacím orgánem ve vztahu k rozhodnutí, které vydal Český normalizační institut. Jak již bylo výše uvedeno, ze zřizovací listiny ČNI vyplývá, že jde o samostatný subjekt, zřízený žalovaným jako rozpočtová organizace, k níž ministerstvo jako zřizovatel nemá vztah nadřízenosti ve smyslu správního řízení. Protože žádným právním předpisem není výslovně upraven institucionální vztah mezi ČNI a žalovaným ve věcech správního řízení, nemůže být Ministerstvo průmyslu odvolacím orgánem ve vztahu k rozhodnutí ČNI podle zákona č. 106/1999 Sb. Na podporu tohoto závěru se nabízí i možnost uplatnění principu analogie, když v případě jiného subjektu zřízeného Ministerstvem průmyslu, existuje výslovná právní úprava, týkající se působnosti obou orgánů ve správním řízení. Tak podle ustanovení § 3 zákona č. 20/1993 Sb., o zabezpečení výkonu státní správy v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví, ve znění ustanovení § 24 zákona č. 22/1997 Sb., Ministerstvo průmyslu v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví řídí Úřad pro technickou normalizaci (dále jen Úřad) a Český metrologický institut a rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím Úřadu. V předmětné věci však zákon ani jiný obecně závazný právní předpis pravomoc Ministerstva průmyslu jako orgánu odvolacího ve vztahu k rozhodnutím Českého normalizačního institutu nezakládá.*).

²³³ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. září 2007, **č. j. 9 As 29/2007-71** a **9 As 28/2007-77**, v nichž v souvislosti s Národním památkovým ústavem jako veřejnou institucí je dovozováno postavení Ministerstva kultury jako nadřízeného orgánu (zákon č. 20/1987 Sb. výslovně hovoří o podřízení této státní odborné organizace Ministerstvu kultury). K otázce zřizovatelských oprávnění Nejvyšší správní soud byl do jisté míry „mimořádně“ konstatoval: *Dle názoru Nejvyššího správního soudu nemá na vztah podřízenosti a nadřízenosti ve výše uvedeném smyslu (tj. určení subjektu příslušného k rozhodnutí o odvolání) vliv úprava finančních toků mezi příspěvkovou organizací a jejím zřizovatelem dle zákona č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla). Tento zákon upravuje technickou stránku pravidel hospodaření příspěvkových organizací, z těchto pravidel nelze dovodit výjimku z úpravy subordinační dle § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči.*

Zajímavé je rovněž, že Nejvyšší správní soud k podpoře svého závěru argumentuje i vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací daných zřizovací listinou této příspěvkové organizace, zejména vztahy nadřízenosti a podřízenosti při plnění úkolů veřejné správy. Ve věci Nejvyšší správní soud dále uvedl: *Pozitivní právo (český právní řád) na žádném místě nedefinuje samotný pojem subordinační, nadřízenosti a podřízenosti. Pro odpověď je třeba se obrátit na teorii správního práva. Dle ní je postavení dané instituce vyjádřeno rozsahem pravomoci a působnosti jak externí (vůči adresátům norem správního práva), tak interní (uvnitř soustavy veřejné správy). Obsahem interních oprávnění je právo udílet příkazy podřízeným osobám či útvarům, právo kontroly plnění služebních povinností a případně právo disciplinárního postihu podřízených osob, jsou-li v rámci dozoru zjištěny nedostatky a pochybení (k tomu srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003).*

²³⁴ **Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky** ve svém § 1 odst. 1 „zřizuje ozbrojený bezpečnostní sbor s názvem Policie České republiky“, kterou tvoří Policejní prezídium a další útvary zřizované ministrem na návrh policejního prezidenta (§ 3 odst. 2). Povinnými subjekty tedy nejsou jednotlivé útvary, ale policie jako celek.

zákona o Policii ČR). Některé zvláštní zákony však svěřují určité správní úkoly (činí správními orgány) konkrétní útvary policie a stejně tak stanoví další útvary jako jejich nadřízené orgány²³⁶. Sporné přitom je, zda v těchto případech je i nadále povinným subjektem policie jako celek nebo tyto útvary samostatně (v takovém případě by určení nadřízeného orgánu bylo dáno konkrétními instančními vztahy). Je-li povinným subjektem i v těchto případech policie jako celek, není zcela jednoznačné, zda nadřízeným orgánem je i zde Ministerstvo vnitra nebo zda jím je – pro okruh působnosti stanovené zvláštními zákony – příslušný „nadřízený“ útvar policie (stanovisko Ministerstva vnitra se kloní k pojetí „samostatných“ povinných subjektů v podobě jednotlivých útvarů Policie coby správních orgánů).

6.2 Odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti

Ustanovení § 20 odst. 4 písm. b) InfZ předpokládá pro odvolací řízení plnou aplikaci správního řádu. Ustanovení § 16 InfZ, které jinak upravuje možnost podat odvolání, modifikuje obecný procesní režim pokud jde o *předložení odvolání nadřízenému orgánu* (§ 16 odst. 2), o *lhůtu pro rozhodnutí nadřízeného orgánu a pro rozhodování o rozkladu* (§ 16 odst. 3). Z námitek povinných subjektů vůči této konstrukci se kromě krátkých lhůt (15 denní) objevuje zejména poukaze na nejasnost přípustnosti *rozhodnutí povinného subjektu v autoremeduře* a poukaz na ne zcela jasnou vazbu na ustanovení správního řádu o *rozkladu*. Nejasnou je rovněž *otázka, zda součástí spisu předávaného nadřízenému orgánu musí být i informace*, vůči nimž bylo rozhodnuto o odmítnutí žádosti, což má význam nejen pro přezkoumatelnost rozhodnutí nadřízeným orgánem, ale i pro možné uplatnění práva odvolatele na nahlédnutí do spisu (nahlédnutím do odmítnutých informací by mohlo dojít k porušení smyslu ochrany, znemožněním tohoto nahlédnutí naopak k porušení procesních práv odvolatele, resp. k omezení možnosti jeho řádné a účinné procesní obrany).²³⁷ Stejně tak je např. *otázkou, zda je třeba umožnit odvolateli vyjádřit se před rozhodnutím k podkladům*, což by mohlo být pro krátkost lhůt prakticky nemožné. Ze zkušeností zpracovatele jako nadřízeného orgánu též plyne, že některé povinné subjekty nezasílají stanovisko k podanému odvolání s poukazem na § 16 odst. 2, které předložení stanoviska výslovně nepředpokládá (vyjádření povinného subjektu ke všem důvodům odvolání je však z hlediska nadřízeného orgánu nezbytné a povinnost jej učinit vyplývá pro povinný subjekt ze zásady spolupráce správních orgánů; kromě toho se povinný subjekt vystavuje riziku nepřezkoumatelnosti svého postupu a tudíž zrušení rozhodnutí bez dalšího).

²³⁵ Podobně např. **zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky** a o změně některých zákonů zřizuje Hasičský záchranný sbor České republiky (§ 1 odst. 1).

²³⁶ Jedná se např. o Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie dle § 163 písm. g) bod 1. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie. Dále např. ustanovení § 74 odst. 4 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého Policejní prezidium České republiky ve správním řízení plní úkoly nadřízeného správního orgánu vůči správě policie v kraji a správa policie v kraji ve správním řízení plní úkoly nadřízeného správního orgánu vůči příslušnému útvaru policie, což je zakotveno v odst. 5 téhož paragrafu.

²³⁷ Velmi častým nedostatkem odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti bývá pouze obecný poukaz na ustanovení InfZ bez podrobného odůvodnění (srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. června 2001, **sp. zn. 22 Ca 450/2000**: *Podle ust. § 15 odst. 2 cit. zákona musí rozhodnutí mimo jiné obsahovat odůvodnění každého omezení práva na informace. Tento zákonný požadavek však napadené rozhodnutí nesplňuje, když z jeho odůvodnění není zřejmé jakým způsobem se obsah důvodových zpráv vztahuje výlučně k vnitřním pokynům nebo personálním předpisům povinného subjektu. V odůvodnění musí být shrnuty všechny skutečnosti, které odůvodňují výrok rozhodnutí tak, aby účastníky řízení přesvědčilo o správnosti rozhodnutí a postupu rozhodujícího orgánu. Rozhodnutí odůvodněné pouhým odkazem na ustanovení zákona je proto nepřezkoumatelné.*)

Lze přisvědčit názoru některých povinných subjektů, že InfZ neobsahuje dostatečnou provázanost na ustanovení správního řádu upravujícího **rozklad**, tedy řádný opravný prostředek proti rozhodnutím v případech, kdy v prvním stupni rozhodl ústřední správní úřad. Z aplikačního hlediska není s nedostatkem výslovné úpravy (s výjimkou § 16 odst. 3) zásadní problém, vychází se přitom z toho, že namísto odvolání je v případech ústředních správních úřadů podáván rozklad, nicméně k odstranění pochybností by bylo vhodné § 16 doplnit též o příslušná ustanovení o rozkladu (to samé v § 20 odst. 4 písm. b/).

Problematicke **lhůta** byla pozornost věnována již výše. Ve vztahu ke lhůtě pro rozhodnutí o rozkladu (15 dní) lze souhlasit s námitkami povinných subjektů, podle nichž tato lhůta, byť omezena na pracovní dny, je reálně nesplnitelná (a svědčí o tom i judikatura z doby „fiktivních rozhodnutí“, kdy většina rozhodnutí vedoucích ústředních správních úřadů o rozkladech byla vydávána právě fikcemi). Před rozhodnutím se musí sejít rozkladová komise (za předpokladu, že pro rozhodnutí v tomto případě bude aplikovatelné ustanovení § 152 správního řádu), věc posoudit a následně musí rozhodnout příslušný ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu. Podle názoru zpracovatele by proto lhůta pro rozhodnutí o rozkladu měla být prodloužena na 30 dní ode dne doručení rozkladu.²³⁸ Právní úprava v nyní platném znění ostatně obecně počítá s tím, že o odvolání bude rozhodnuto do 30 dnů (15 dní povinný subjekt pro předložení odvolání, 15 dní nadřízený orgán pro rozhodnutí), takže prodloužení lhůty pro rozhodnutí o rozkladu nebude ústřední správní úřady žádným způsobem zvýhodňovat, naopak odstraní jejich v současnosti mnohem horší postavení, neboť pouze jim je lhůta pro rozhodnutí o rozkladu zkrácena na polovinu. To samé se pak týká případů, kdy nadřízeným orgánem je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

Legislativní změnu nevyžaduje možnost rozhodnutí povinného subjektu v rámci autoremedury, neboť tento postup dle názoru zpracovatele vyplývá i bez výslovného ustanovení z § 87 správního řádu, který je v řízení aplikovatelný. Stejně tak legislativní změnu nevyžaduje ani povinnost povinného subjektu předat spolu se správním spisem též stanovisko k podanému odvolání. Tato povinnost vyplývá z § 88 a i bez jeho aplikace by vyplývala z § 8 odst. 2 správního řádu, tj. z povinnosti spolupráce správních orgánů. Kromě toho povinné subjekty v případě, že k podanému odvolání nezaujmou žádné stanovisko, riskují, že jejich postup nebude přezkoumatelný a nadřízený orgán bude nucen jejich rozhodnutí bez dalšího zrušit (pro větší instruktivnost legislativního textu by však bylo vhodné tuto povinnost výslovně doplnit).

Sporné je, ***zda součástí správního spisu musí být i informace, ohledně nichž uplatnil povinný subjekt některý z důvodů pro odmítnutí.*** Praxe v tomto ohledu není jednotná, nicméně dle názoru zpracovatele by takové informace měly být nadřízenému orgánu v rámci předkládaného spisu poskytnuty (zpravidla ve formě písemností, které tyto informace zachycují). Bez jejich znalosti totiž nadřízený orgán není schopen přezkoumat správnost rozhodnutí povinného subjektu (s možnými následky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí). Kromě toho i ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu stanoví, že spis obsahuje mj. písemnosti, které se vztahují k dané věci (přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní

²³⁸ Původní návrh novely počítal s 30 denní lhůtou pro rozhodnutí o rozkladu, nicméně v Poslanecké sněmovně bylo ustanovení změněno do současné podoby. Praktické zkušenosti ústředních správních úřadů však nasvědčují tomu, že 15 denní lhůta je skutečně neúměrně krátká.

prostředky, záznamy apod.).²³⁹ S tím však souvisí již výše nastíněný problém spočívající v procesním právu účastníka řízení nahlížet do správního spisu (§ 38; výluka stanovená v § 38 odst. 6 by se na informace vztahovala pouze omezeně, resp. zde uvedené důvody v žádném případě nepokrývají všechny důvody uvedené v InfZ). Nejasnost spočívá v tom, zda žadatel může v rámci tohoto práva *nahlížet i do odepřených informací* (resp. písemností je zachycujících) – taková možnost by na jedné straně vedla k negaci smyslu ochrany informací podle InfZ, na druhou stranu však bez výslovného ustanovení v zákoně zřejmě nebude možno nahlížení v těchto případech zcela vyloučit, neboť se jedná o základní procesní právo účastníka řízení a nahlížení má nepochybně umožnit plnou realizaci jeho procesní ochrany²⁴⁰. Řešení se proto jeví pouze legislativní cestou, vyloučením práva nahlížet do spisu ve vztahu k tomuto řízení (případně pouze do částí obsahujících odepřené informace), případně využití možnosti § 17 odst. 1 a vedení těchto písemností mimo správní spis.

Praktické komplikace vzhledem ke krátké lhůtě pro rozhodnutí o odvolání činí i ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, které ukládá správnímu orgánu povinnost, aby dal účastníkovi řízení možnost před vydáním rozhodnutí vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Praxe nadřízených orgánů není jednotná, pouze výjimečně nadřízené orgány zasílají odvolateli písemnou výzvu. V každém případě by bylo vhodné aplikaci dotčeného ustanovení vyloučit a tím urychlit rozhodování o podaných odvoláních (resp. ponechat možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí na aktivitě odvolatele).

V souvislosti s rozhodnutím odvolacího orgánu lze upozornit na otázku, v jaké lhůtě je povinný subjekt povinen žádost po zrušení rozhodnutí znovu vyřídit a odkdy taková lhůta počíná (judikatura vztahující se k úpravě před zrušením fikce negativního rozhodnutí v tomto názoru nebyla jednotná²⁴¹). Praxe v těchto případech v podstatě bez větších obtíží aplikuje lhůtu stanovenou v § 14 odst. 5 písm. d), resp. v odstavci 7 (samostatnou otázkou přitom je, zda lze lhůtu prodloužit po zrušení rozhodnutí povinného subjektu) a nové vyřízení žádosti

²³⁹ Odkázat je třeba na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2006, č. j. A 2/2003-73, ze kterého vyplývá, že k přezkumu rozhodnutí povinného subjektu je nezbytně nutná znalost příslušných informací, u nichž došlo k odmítnutí.

²⁴⁰ Poznatzky z praxe prakticky nejsou (při namátkové konzultaci s vybranými povinnými subjekty se většina kontaktních pracovníků přiklonila k odepření práva nahlédnout s odkazem na smysl odepření informace), využitelná judikatura se vztahuje pouze k rozhodování u povinného subjektu a nadto jen ve vztahu k předchozí právní úpravě - Rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 10 Ca 215/2001 dospělo k závěru, že § 33 spr. ř. je vyloučen povahou InfZ, naproti tomu rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. května 2001, č. j. 31 Ca 189/2000-27 (publikované pod č. 857 v časopise Soudní judikatura č. 5/2001), dospívá k závěru, že neumožnění seznámit se s podklady pro rozhodnutí je procesní vadou [Podle § 20 odst. 4 zákona o informacích se na řízení podle jeho § 15 a 16 vztahuje zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), s výjimkami v něm stanovenými. To znamená, že proces poskytování informací podle zákona o poskytování informací je ovládan správním řádem. Mezi jeho základní požadavky patří řada procesních povinností, jež správní orgány mají v řízení. Z nich dlužno jmenovat povinnost postupovat v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy, postupovat v úzké součinnosti s občany a dát jim příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy, povinnost odpovědně se zabývat každou věcí, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci atd. Žádnou z těchto povinností žalované orgány nedodržely, když ze správního spisu je zřejmé, že rozhodly jen na základě žádosti o poskytnutí informace ze dne 22. 5. 2000. Se žalobcem přitom nebylo vůbec jednáno, nedostal příležitost vyjádřit se k věci (nejdou o tom ve správním spisu alespoň žádné protokoly), a pokud jde o její právní hodnocení, tato otázka již byla rozvedena výše.).].

²⁴¹ Existují rozhodnutí správních soudů, která dovozovala možnost opětovného nastoupení fikce (např. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. února 2007, sp. zn. 11 Ca 162/2005 nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. září 2005, 44 Ca 24/2005-22) i rozhodnutí, která takovou možnost vylučovala (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. února 2007, č. j. 22 Ca 258/2005-52; zákonná fikce o vydání rozhodnutí o odepření informací podle § 15 odst. 4... se z povahy věci nemůže uplatnit poté, co bylo předchozí negativní rozhodnutí zrušeno správním soudem).

realizují v 15 denní lhůtě ode dne právní moci rozhodnutí nadřízeného orgánu nebo ode dne doručení správního spisu povinnému subjektu²⁴². Výslovné legislativní řešení otázky, odkdy běží lhůta pro nové vyřízení žádosti, lze považovat za vhodné.

6.3 Stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti

Stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti je zcela novým nápravným prostředkem, plně nahrazujícím *fikci negativního rozhodnutí*. Za dobu více než rok a půl dlouhé účinnosti novely č. 61/2006 Sb. se však ukazuje, že jde o velmi využívaný nápravný prostředek, jehož v určitých aspektech nedotažená právní úprava vyvolává celou řadu aplikačních obtíží.²⁴³

6.3.1 Stížnostní důvody

InfZ umožňuje podání stížnosti jednak proti výši úhrady a jednak proti způsobu (ne)vyřízení žádosti (s výjimkou rozhodnutí o odmítnutí žádosti), tzn. pokud povinný subjekt ve lhůtě buď na žádost vůbec nereaguje nebo žádost nevyřídí zcela. Jednotlivé stížnostní důvody vymezuje § 16a odst. 1 InfZ, přičemž připouští stížnost *proti vyřízení žádosti podle § 6* (odkaz na zveřejněnou informaci), *proti nevyřízení žádosti* nebo *proti částečnému vyřízení žádosti* a konečně *proti výši úhrady nebo odměny*.

Nekonceptně působí především důvod uvedený v § 16a odst. 1 písm. a) InfZ (*stížnost proti odkazu na zveřejněnou informaci*). Tento stížnostní důvod byl odůvodněn novelou navrhovaným zrušením § 6 odst. 2 (stížnost měla směřovat proti odkazu na zveřejněnou informaci; odpovídalo tomu i určení počátku lhůty pro podání stížnosti v § 16a odst. 3 písm. a/ - ode dne doručení sdělení podle § 6). Zachováním § 6 odst. 2 bez navazující úpravy § 16a však došlo k situaci, kdy žadatel může trvat na poskytnutí informace a současně podat stížnost podle § 16a. Tato nekonceptnost vyžaduje buď zrušení § 6 odst. 2 InfZ (což je vhodnější řešení), nebo vypuštění tohoto stížnostního důvodu (s uvažovaným doplněním nynějšího § 16a odst. 1 písm. b/ o lhůtu, která by byla stanovena pro poskytnutí informace v § 6 odst. 2 InfZ – viz výše).

Další námitky se vztahují k nejasnému vztahu důvodů *podle písm. b) a c)*, neboť částečné neposkytnutí informace vlastně rovněž znamená nevyřízení žádosti ve lhůtě. Pro jednoznačnost právní úpravy by bylo možno oba dva důvody sjednotit, případně doplnit ustanovení písm. c) rovněž o určení lhůty tak, aby důvod podle písm. c) byl jednoznačně speciální vůči důvodu v písm. b).

Povinné subjekty dále poukazují na to, že vymezení stížnostních důvodů nezahrnuje *odložení žádosti a nezahrnuje ani případy, kdy nejde o informace poskytované v režimu*

²⁴² Povinný subjekt musí vyčkat okamžiku, až rozhodnutí nadřízeného orgánu nabude právní moci, neboť teoreticky může dojít k vydání nového rozhodnutí o odmítnutí žádosti před okamžikem, než rozhodnutí nadřízeného orgánu nabylo právní moci, a tím by existovaly dvě rozhodnutí o odmítnutí žádosti a tedy by byla porušena zásada *non bis in idem*.

²⁴³ Negativní připomínky povinných subjektů směřují buď k námitce na „zbytečnost“ tohoto institutu, který by dostatečně nahradilo ustanovení správního řádu o ochraně před nečinností a stížnost podle § 175, případně na neúčinnost poskytované ochrany (povinné subjekty reálně nemohou být donuceny k plnění povinností uložených rozhodnutím o stížnosti). Podle názoru zpracovatele nejsou námitky považující institut stížnosti za nadbytečný opodstatněné, neboť svým rozsahem pokrývá více případů než ochrana před nečinností. Otázka „reálné nevymahatelnosti“ rozhodnutí o stížnosti je otázkou obecnou, které je věnována pozornost v souvislosti s rozbořem myšlenky na úpravu „správních deliktů“ v oblasti InfZ.

InfZ (§ 2 odst. 4), *případy, kdy se na poskytování informací nevztahuje informační povinnost* (§ 2 odst. 3) nebo *o případy, kdy žádost není žádostí podle InfZ* (§ 14 odst. 4). Ve skutečnosti jsou tyto případy podřaditelné pod § 16a odst. 1 písm. b) (ostatně sama důvodová zpráva předpokládá možnost podat stížnost i v případě odložení žádosti, což jen potvrzuje ustanovení § 16a odst. 3 písm. a/). Změna zákona v tomto případě není nutná.

S výhradami se lze setkat i ve vztahu ke stížnostnímu důvodu uvedenému v § 16a odst. 1 písm. d), tedy ke *stížnosti na výši úhrady*. Ustanovení § 17 totiž upravuje nejen způsob stanovení úhrady, ale i způsob oznámení úhrady a náležitosti takového oznámení. Není přitom jasné, zda stížnost proti výši úhrady, ve které je rozporována nikoli samotná výše, ale způsob jejího oznámení (např. oznámení po lhůtě pro vyřízení žádosti) či zdůvodnění její výše, posoudit jako stížnost proti výši úhrady nebo jako „běžnou“ stížnost.

Ve vztahu ke stížnostním důvodům se nabízí možnost zjednodušení právní úpravy nahrazením výčtu jednotlivých důvodů „obecným důvodem“, podle kterého by byla stížnost podávána v případě, že povinný subjekt nevyřídil žádost ve lhůtě pro poskytnutí informace nebo že žadatel se způsobem vyřízení žádosti nesouhlasí (s výjimkou rozhodnutí o odmítnutí; sem by náleželo odložení, odkaz na zveřejněnou informaci, úplná nečinnost povinného subjektu nebo jen částečné vyřízení žádosti) nebo pokud nesouhlasí s výši nebo způsobem stanovení úhrady nákladů nebo odměny (sem by náleželo nesprávné stanovení výše a nesprávné oznámení její výše).

6.3.2 Způsob, forma a místo podání stížnosti

Ustanovení § 16a odst. 2 upravuje formu podání stížnosti: *Stížnost lze podat písemně nebo ústně; je-li stížnost podána ústně a nelze-li ji ihned vyřídit, sepíše o ní povinný subjekt záznam*. Mezi připomínkami k tomuto ustanovení se především objevuje poukaz na to, že stěžovatel není povinen stížnost žádným způsobem odůvodnit, což vyvolává další otázky ohledně rozsahu a důvodech přezkumu postupu povinného subjektu. Kromě toho je nekonceptnost shledávána i v povinnosti povinných subjektů ústně podanou stížnost zaznamenat (a to jako neodůvodněný rozdíl oproti formě podání samotné žádosti o informace).

Spornou je možnost podat stížnost elektronicky, zejména prostřednictvím elektronické pošty. S ohledem na formu podání samotné žádosti však lze soudit, že i stížnost by mělo být možno podat stejným způsobem jako žádost. Pro odstranění výkladových nejasností by však v tomto směru měla být v § 16a odst. 2 taková možnost výslovně připuštěna. Současně by bylo vhodné vyhovět námitkám povinných subjektů a pro vyřizování stížnosti zvolit stejnou koncepci jako při podání žádosti, tzn. zrušit povinnost povinného subjektu učinit záznam o stížnosti a výslovně stanovit, že není-li ústně podaná stížnost ihned vyřízena, je žadatel povinen stížnost podat ve lhůtě pro podání stížnosti písemně (§ 13 odst. 1 a 2).

Jako nedostatek právní úpravy se jeví neexistence zákonného vymezení povinných náležitostí stížnosti²⁴⁴, včetně povinného vymezení rozsahu, v jakém je postup povinného subjektu napadán a včetně odůvodnění, v čem je postup povinného subjektu shledán nesprávným. Spornou otázkou totiž je, v jakém rozsahu vlastně má nadřízený orgán postup

²⁴⁴ Původní návrh **novely zákona č. 61/2006 Sb.** v podobě rozeslané do mezirezortního připomínkového řízení upravoval náležitosti stížnosti (stížnost proti nečinnosti) takto: *Ze stížnosti musí být zřejmé, kdo ji činí, proti kterému povinnému subjektu směřuje a co účastník povinnému subjektu vytýká. Neobsahuje-li stížnost tyto náležitosti, není stížnost ve smyslu tohoto zákona a nadřízený orgán ji odloží.*

povinného subjektu přezkoumávat a z jakých hledisek. Praxe přitom vychází zpravidla z toho, že rozsah stížnostního přezkumu vymezuje stěžovatel [je-li např. v žádosti požadováno poskytnutí informací v bodech 1 až 3 a stěžovatel namítá pouze nesprávné vyřízení žádosti v části 2, přezkoumává nadřízený orgán pouze vyřízení části 2 (je-li samozřejmě možno její vyřízení oddělit od ostatních částí), což plně odpovídá tomu, že žadatel by mohl podat 3 samostatné žádosti], zatímco postup povinného subjektu je přezkoumáván ze všech hledisek (tedy nejen z důvodů uváděných stěžovatelem). Právní úprava by však měla být doplněna o základní náležitosti stížnosti, včetně určení, v jakém rozsahu a z jakých hledisek se stěžovatel domáhá přezkumu (a navazující zákonné vymezení rozsahu, v jakém bude nadřízený orgán postup povinného subjektu přezkoumávat) a následků pro případy, že stížnost takové náležitosti neobsahuje (výzva k doplnění, odložení stížnosti, prodloužení lhůty pro rozhodnutí).

Podle § 16a odst. 3 se stížnost podává u povinného subjektu. V praxi někdy dochází k podávání stížností přímo u nadřízeného orgánu a nepanuje jednota, zda v takovém případě lze považovat lhůtu za zachovanou (aplikace § 40 písm. c/ správního řádu by k takovému závěru vedla jen v omezených případech) a dále, jakým způsobem má nadřízený orgán se stížností naložit. V praxi nadřízené orgány stížnosti postupují povinnému subjektu s tím, že lhůta je zachována tehdy, jestliže povinný subjekt obdržel postoupenou stížnost včas (za předpokladu, že u nadřízeného orgánu nedošlo k neodůvodněnému prodloužení). Spornou je otázka, zda se podání postupuje podle správního řádu usnesením podle § 12 nebo pouze neformálně bez vydávání rozhodnutí (vzhledem k vyloučení správního řádu se lze přiklonit k předávání stížnosti pouze neformálně).

6.3.3 Lhůty v § 16a InfZ

Povinné subjekty poukazují na nepřiměřeně dlouhou lhůtu (30 dní) pro podání stížnosti a odkazují přitom na 15 denní lhůtu pro podání odvolání. Vyřizování žádostí se proto neúměrně protahuje. S těmito výhradami lze do jisté míry souhlasit; stížnost je koncipována jako zvláštní nápravný prostředek, kombinující prvky odvolání, stížnosti podle § 175 správního řádu a ochrany před nečinností, a není proto vhodné, aby se podmínky pro podání stížnosti koncepčně lišily od podávání odvolání. Lhůta pro podání stížnosti by měla být sjednocena s ostatními lhůtami a stanovena na 15 dní.

Oprávněné námitky rovněž směřují proti 7 denní lhůtě pro předání stížnosti nadřízenému orgánu (pro event. rozhodnutí v autoremeduře), která je příliš krátkou pro posouzení důvodnosti stížnosti a pro zaujetí stanoviska k podané stížnosti. Tato lhůta by proto měla být prodloužena na 15 dní (tak, jak činí lhůta pro předložení odvolání), aby se právní úprava stížnosti neodůvodněně neodchylovala od lhůt stanovených v případě odvolání.²⁴⁵

Naproti tomu lhůta pro rozhodnutí o stížnosti plně odpovídá lhůtě stanovené pro rozhodnutí o odvolání a lze ji považovat za dostatečnou (nevymykající se lhůtám stanoveným v InfZ z hlediska požadavků na rychlost vyřizování žádostí). Ustanovení § 16a odst. 8 však neupravuje lhůtu v případě, že stížnost směřuje proti postupu ústředního správního úřadu. S ohledem na to, co bylo v těchto případech konstatováno ve vztahu ke lhůtě pro rozhodnutí o rozkladu, měla by i v § 16a odst. 8 být stanovena zvláštní 30 denní lhůta pro rozhodnutí

²⁴⁵ Ani ustanovení § 16a odst. 5 neupravuje povinnost povinného subjektu předložit spolu se spisem též stanovisko ke stížnosti a dále nestanoví, zda jsou součástí spisu též příslušné informace. V tomto směru platí vše, co bylo řečeno v souvislosti s odvoláním.

v případech ústředních správních úřadu. To samé se pak týká případů, kdy nadřízeným orgánem je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

6.3.4 Aplikace správního řádu na řízení o stížnosti

Ustanovení § 20 odst. 4 písm. c) předpokládá, že kromě základních zásad činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a § 178 budou na řízení o stížnosti aplikovatelná ustanovení správního řádu rovněž pro počítání lhůt, doručování a pro náklady řízení. Vzhledem k povaze rozhodování o stížnosti, které lze považovat za správní řízení *sui generis*, však takové ustanovení znamená, že pro mnoho otázek, kde by aplikace správního řádu byla vhodná a žádoucí, nebude možné správní řád aplikovat. Jedná se např. o nahlížení do spisu, právo účastníka vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, ale také o náležitosti rozhodnutí o stížnosti (InfZ např. vůbec nadřízenému orgánu výslovně neukládá povinnost rozhodnutí o stížnosti odůvodnit) apod. Z tohoto hlediska by se nabízelo jako vhodné rozšíření podpůrné aplikace správního řádu i na řízení o stížnosti podle § 16a, a to buď obecně nebo pouze jeho konkrétních ustanovení.²⁴⁶

Ze vztahu ustanovení o stížnosti a správního řádu pak působí zcela nesystematicky ustanovení § 16a odst. 9, které připouští možnost podat odvolání proti rozhodnutí podle § 16a odst. 6 písm. c), tedy v případě, že nadřízený orgán věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Není přitom jasné, zda se možnost podat odvolání týká samotného „usnesení“ o převzetí věci nebo „rozhodnutí o odmítnutí žádosti“, které je v tomto případě možno vydat. Ustanovení § 16a odst. 10 přitom připouští, že žadatel může v případech, kdy nadřízený orgán usnesením věc převzal a poskytl informaci, podat znovu stížnost podle odstavce 1 písm. a) nebo c). Podle názoru zpracovatele jsou citovaná ustanovení vedle sebe jen obtížně aplikovatelná a každopádně vyžadují legislativní změnu v tom smyslu, že proti rozhodnutí o stížnosti není přípustné odvolání, ale jde-li o případ uvedený v odstavci 6 písm. c), lze podat stížnost (výluka by se týkala pouze rozhodnutí o stížnosti, nikoli na jejím základě případně vydaného rozhodnutí o /částečném/ odmítnutí žádosti). Kromě toho je otázkou, zda zavádět další formu rozhodnutí (usnesení) bez podrobnější vazby na správní řád.

V praxi byla rovněž řešena otázka **vztahu stížnosti podle § 16a a stížnosti podle § 175 správního řádu**, a to zda je vůbec stížnost podle § 175 správního řádu v podmínkách InfZ přípustná a pokud ano, za jakých podmínek. Názory na tuto otázku jsou různé, nicméně lze vyjít z § 20 odst. 4 InfZ, které s výjimkou taxativně uvedených ustanovení uvádí, že ostatní ustanovení správního řádu užita nebudou. Z tohoto hlediska je § 175 v podmínkách vyloučen (samozřejmě s výjimkou případů, kdy povinný subjekt postupuje zcela podle správního řádu, tzn. při rozhodování o odmítnutí žádosti a při odvolacím řízení, tam by stížnost podle § 175 spr. ř. byla pochopitelně přípustná). Odlišné názory vychází z toho, že stížnost podle § 175 správního řádu představuje odraz základních zásad činnosti správních orgánů a jako taková bude principiálně aplikovatelná i při postupu podle InfZ (vzhledem k subsidiaritě stížnosti podle § 175 by její aplikace připadala do úvahy pouze ve vztahu k nevhodnému chování úředních osob). Převažující názor je nicméně ten, že § 175 v podmínkách InfZ aplikovatelný není, a proto stížnosti podané s odkazem na § 175 správního řádu bývají vyhodnoceny podle svého obsahu jako stížnosti podle § 16a InfZ a jako takové i vyřizovány.

²⁴⁶ **Návrh zákona č. 61/2006 Sb.** v podobě rozeslané do mezirezortního připomínkového řízení upravoval vztah ke správnímu řádu takto: V § 20 odst. 4 se slova „§ 15 a 16 správní řád¹⁷⁾“ nahrazují slovy „§ 15, § 16 a § 16a ustanovení správního řádu¹⁷⁾“. Je však otázka, zda by na stížnost byla aplikovatelná ustanovení o odvolání či o řízení v prvním stupni (nebo dokonce část čtvrtá správního řádu).

Vztah správního řádu se projeví rovněž v již výše naznačené otázce *postupování stížnosti podané u nepříslušného orgánu*. Aplikační praxe není jednotná, některé orgány takové stížnosti postupují usnesením podle § 12 správního řádu, jiné tak činí „neformálně“, bez vydání rozhodnutí (s poukazem na § 20 odst. 4 in fine). Zřejmě je nutné rozlišovat – je-li stížnost podána žadatelem přímo u nadřízeného orgánu, pak ji bude předávat povinnému subjektu neformálně (viz předchozí kapitola). Stejně tak pokud nadřízený orgán dospěje k závěru, že nadřízeným orgánem není a stížnost předá příslušnému nadřízenému orgánu (např. je-li stížnost předána povinným subjektem Ministerstvu dopravy, které dospěje k závěru, že nadřízeným orgánem má být Ministerstvo pro místní rozvoj). V ostatních případech nebude správní orgán oprávněn sám posoudit právní režim stížnosti a bude ji muset postupovat usnesením podle § 12 správního řádu jako jakékoli jiné podání (právní režim tohoto podání může posoudit jen příslušný nadřízený orgán). Vzhledem k nejednotnosti praxe se však v těchto případech rovněž nabízí výslovná právní úprava, zřejmě nejlépe aplikací § 12 správního řádu.

K otázce *povinnosti povinného subjektu spolu se stížností předat nadřízenému orgánu stanovisko ke stížnosti a poskytované informace* lze odkázat na argumentaci uvedenou v případě odvolacího řízení.

6.3.5 Postup nadřízeného orgánu

Z hlediska postupu nadřízeného orgánu lze kromě obdobných problémů, které byly uvedeny v souvislosti s odvolacím řízením poukázat dále na *neexistenci úpravy pro řešení opožděných stížností* (podaných po lhůtě) a na nejasnosti, *jakým způsobem řešit stížnosti v případě, že povinný subjekt informace poskytl, pouze nesplnil zákonem stanovenou lhůtu (§ 14)*. K rozsahu a hlediskům stížnostního přezkumu viz výše.

Závažným nedostatkem stávající právní úpravy, který může být řešen pouze novelou InfZ, je rozhodnutí o stížnosti podané po zákonem stanovené lhůtě (opožděně podaná stížnost). Praxe přitom není jednotná, některé nadřízené orgány považují lhůtu pro podání stížnosti za pořádkovou (!) a stížnosti podané po uplynutí zákonem stanovené lhůty řeší věcně. Jiné – a jde o přístup převažující - tuto lhůtu považují za lhůtu propadnou a stížnosti podané po zákonem stanovené lhůtě věcně nevyřizují (bez vydání rozhodnutí žadateli sdělí, že stížnost byla podána po uplynutí lhůty a je proto nepřipustná resp. že takové podání nelze považovat za stížnost podle § 16a). Povinné subjekty přitom předávají „opožděnou stížnost“ nadřízenému orgánu, aby včasnost stížnosti sám posoudil. Legislativní řešení tohoto problému se nabízí buď samostatným ustanovením nebo přiměřeným užitím § 92 správního řádu.

Dalším zákonem neřešeným problémem jsou případy, kdy povinný subjekt žádost vyřídí poskytnutím informací, avšak až po zákonem stanovené lhůtě (nicméně před podáním stížnosti, a jeho postup proto nelze posoudit jako autoremeduru) a stížnost směřuje právě proti porušení lhůty. Praxe není jednotná – nadřízené orgány v těchto případech přezkoumávají správnost vyřízení žádosti a byla-li vyřízena správně, avšak po zákonem stanovené lhůtě buď postup povinného subjektu potvrzují (s tím, že příkazání poskytnout znovu již poskytnuté informace se nejeví jako účelné a smysluplné) nebo naopak v těchto případech pro porušení zákona povinnému subjektu přikazují žádost (znovu) vyřídit. Rozumnějším je zřejmě přístup uvedený na prvním místě (s tím, že v odůvodnění je samozřejmě na místě překročení lhůty povinnému subjektu vytknout), nicméně legislativní úpravu by bylo vhodné učinit i v tomto případě.

6.3.6 Opakované stížnosti

V praxi je rovněž sporné, zejména vzhledem k formulaci stížnostních důvodů v § 16a odst. 1 písm. b) a c) a počátku běhu lhůty k podání stížnosti v odstavci 3, zda po rozhodnutí o stížnosti lze podat novou stížnost v případě, že povinný subjekt opětovně žádost o informace nevyřídil nebo nevyřídil řádně (stejně tak je otázkou, zda lze stížnost podat i vůči postupu povinného subjektu po zrušení rozhodnutí povinného subjektu nadřízeným orgánem na základě podaného odvolání). Většinová praxe se kloní k závěru, že taková „opakovaná“ stížnost je přípustná, přičemž počátek lhůty pro nové vyřízení žádosti v tomto případě začíná ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu (viz § 16a odst. 5) a tedy lhůta pro podání stížnosti ode dne uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí o stížnosti. Existují však i názory, že v těchto případech již má být poskytována ochrana na základě ustanovení o ochrany před nečinností (§ 80 spr. ř.). Pro zvýšení právní jistoty by však právní úprava měla takovou možnost stanovit výslovně (řešením by rovněž mohlo být obecné ustanovení o tom, že postup povinného subjektu po rozhodnutí nadřízeného orgánu, jímž mu bylo přikázáno žádost znovu vyřídít, lze napadnout odvoláním či stížností).

Podobný problém existuje i v souvislosti s vyřízením věci povinným subjektem v autoremeduře podle § 16a odst. 3. Ani zde není jasné, zda je možno podat stížnost (praxe takovou možnost pochopitelně připouští) a pokud ano v jaké lhůtě (dovozuje se, že počátek třicetidenní lhůty začíná uplynutím 7 denní lhůty pro předání stížnosti nadřízenému orgánu). I tuto otázku by bylo vhodné řešit přímo v InfZ.

6.3.7 Soudní přezkum rozhodnutí o stížnosti a vykonatelnost tohoto rozhodnutí

Povinné subjekty v doručených připomínkách zpochybňují možnost soudního přezkumu rozhodnutí o stížnosti. S tímto názorem však nelze souhlasit, neboť rozhodnutí o stížnosti je nepochybně rozhodnutím (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. je úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti), který podléhá soudnímu přezkumu. Ostatně i soudní praxe přezkum těchto rozhodnutí připouští.²⁴⁷ Odlišnou otázkou je vykonatelnost tohoto rozhodnutí (dle podkladů jistý okresní soud zamítl návrh na výkon rozhodnutí o stížnosti pro materiální nevykonatelnost). Řešením by bylo buď zavedení sankcí povinným subjektům pro porušení InfZ (viz dále) nebo vykonatelnost těchto rozhodnutí ve správní exekuci podle správního řádu.

6.4 K aplikaci ochrany před nečinností

Ustanovení § 20 odst. 4 InfZ výslovně předpokládá možnost aplikace ustanovení správního řádu o ochraně před nečinností (§ 80 správního řádu). Součástí vládního návrhu novely č. 61/2006 Sb. toto ustanovení nebylo a do novely bylo zařazeno až v Poslanecké sněmovně. Otázkou přitom je, v jakých případech je možno tento institut využít (je však třeba připomenout, že aplikaci tohoto ustanovení předpokládá i § 6 odst. 1 InfZ, takže i bez výslovného odkazu na ochranu před nečinností by byla při postupu podle InfZ tato ochrana využitelná). Tato otázka je přitom nejasná, přičemž s ohledem na koncepci stížnostních důvodů bude zřejmě institut ochrany před nečinností využitelný jen subsidiárně a to na případy nečinnosti, na které se institut stížnosti podle § 16a nevztahuje (uvažovat lze např. o nesplnění povinnosti zveřejnit určité informace, nepředání stížnosti nadřízenému orgánu

²⁴⁷ Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 59 Ca 12/2007 a řízení o rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady, probíhající u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 10 Ca 139/2007.

apod.). Jestliže by nebyla připuštěna možnost „opakované“ stížnosti, bude ochrana před nečinností využitelná v případech opakovaného porušení InfZ. Otázkou je, zda vztah InfZ a ochrany před nečinností by neměl být vyřešen legislativním opatřením (např. buď jeho úplným zrušením nebo, což zpracovatel doporučuje, výslovným vyloučením tohoto opatření v případech, na které se vztahuje stížnost podle § 16a InfZ).

V souvislosti s ochranou před nečinností je nutné poukázat též na určitou komplikaci, na kterou v připomínkách upozornil Ekologický právní servis, totiž zda v případě, že povinný subjekt je nečinný i po rozhodnutí o stížnosti podle § 16a InfZ je nutné před realizací soudní ochrany před nečinností využít též ochranu před nečinností podle § 80 správního řádu (podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je podmínkou pro podání žaloby proti nečinnosti *bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu*). Podle názoru zpracovatele je užití ochrany před nečinností dle § 80 správního řádu v případech, na které se vztahuje stížnost podle § 16a InfZ vyloučeno (viz předchozí odstavec) a pro podání žaloby na ochranu před nečinností by mělo být dostatečné předchozí využití stížnosti podle § 16a. Odpovídá to ostatně i požadavku na rychlost poskytnutí procesní ochrany žadateli (zákonem předpokládaný prostředek ochrany vyčerpán byl a další prostředek, který je svou podstatou totožný, by sotva mohl vést k jinému výsledku a jen by zbytečně prodlužoval vyřizování žádosti). I z tohoto důvodu je nicméně vhodné ochranu před nečinností podle § 80 správního řádu z InfZ vypustit.

6.5 Přezkumné řízení a obnova řízení

Povinné subjekty poukazují též na nejasnosti ohledně možné aplikace ustanovení správního řádu o přezkumném řízení a o obnově řízení. Z hlediska platného InfZ (§ 20 odst. 4 InfZ) je přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení či v rámci obnovy řízení vyloučen (viz díkce § 20 odst. 4: *v ostatním se správní řád nepoužije*); tento závěr odpovídá i předchozí právní úpravě, která výslovně vylučovala ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení (odpovídá tomu i to, že žádost lze podat opakovaně a není proto třeba znovu „otevírat“ již jednou pravomocně rozhodnutou věc).

7. Úhrada nákladů za poskytování informací

Značné množství podnětů povinných subjektů směřovalo k úhradě nákladů za poskytnutí informace, které jsou v praxi v podstatě jediným nástrojem povinného subjektu, jímž může do jisté míry usměrňovat poskytování informací žadatelům, a to vytvářením určitého „tlaku“ na žadatele, směřujícímu k racionálnímu využívání práva na informace a k jistému předchozímu zvážení, které informace bude požadovat. Jedná se však zároveň o institut, jehož praktická aplikace naráží na celou řadu obtíží, který bývá žadateli nejčastěji různými způsoby obcházen a povinnými subjekty zneužíván k „odstrašení“ žadatelů.

7.1 Okruh uplatnitelných nákladů

Ustanovení § 17 odst. 1 dává povinnému subjektu oprávnění žádat úhradu nákladů spojených s pořízením kopií, opatřením technických nosičů a s odesláním informací žadateli a dále úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.²⁴⁸,²⁴⁹,²⁵⁰ Povinné

²⁴⁸ Platné znění tohoto ustanovení bylo do novely doplněno až při projednávání v Poslanecké sněmovně (změnou úhrady za vyhledávání informace na úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informace).

²⁴⁹ Pro srovnání: **Aarhuská úmluva** (124/2004 Sb. m. s., čl. 4 odst. 8): *Každá strana může povolit svým orgánům veřejné správy účtovat za poskytování informací úhradu, která však nesmí překročit přiměřenou výši.*

subjekty zpravidla poukazují na potřebu zavedení (obnovení) možnosti účtovat náklady za jakékoli vyhledávání informace a dále požadují zavedení úhrady i za ostatní úkony při zpracování žádosti.²⁵¹ Kromě toho vyvolává nejasnosti i samotný pojem *mimořádně rozsáhlé vyhledání informací*.

InfZ vychází z principu, podle kterého mají být informace poskytovány zásadně bezplatně, a z tohoto pravidla stanoví výjimky, které je nutno s ohledem na čl. 17 odst. 4 Listiny vždy vykládat restriktivně tak, aby nedošlo k faktickému znemožnění či narušení

Orgány veřejné správy, které se úhradu za poskytování informací chystají zavést, zpřístupní žadatelům přehled úhrad, jež mohou být účtovány, s uvedením okolností, za nichž mohou být účtovány nebo promíjeny a za nichž je poskytnutí informace vázáno na zaplacení úhrady předem.

Zákon č. 123/1998 Sb.: § 10 odst. 3 a 4: *Povinné subjekty jsou v souvislosti se zpřístupňováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinné subjekty zpracují veřejně přístupný sazebník úhrad podle odstavce 3 s uvedením podmínek, za nichž se úhrady vybírají, popřípadě za nichž je možno od vybírání úhrad upustit.*

Slovenský zákon o informacích: § 21 *Úhrada nákladov (1) Informácie sa sprístupňujú bezplatne s výnimkou úhrady vo výške, ktorá nesmie prekročiť výšku materiálnych nákladov spojených so zhotovením kopií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi. (2) Povinná osoba môže zaplatať úhrady odpustiť. (3) Podrobnosti o úhrade nákladov za sprístupnenie ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Ministerstvo financií Slovenskej republiky. (4) Úhrady sú príjmami povinnej osoby.*

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru: *při vybírání poplatků by celkový příjem neměl přesahovat celkové náklady na shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření dokumentů, případně se započítáním přiměřeného zisku s příslušným ohledem na požadavky samofinancování dotyčného subjektu veřejného sektoru. Vytváření zahrnuje vypracování a sestavování (viz též čl. 6: Poplatky jsou v příslušném účetním období určovány z hlediska nákladů a stanoveny v souladu s účetními zásadami použitelnými pro příslušné subjekty veřejného sektoru).*

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS v čl. 5 odst. 2 stanoví, že *orgány veřejné správy mohou účtovat poplatek za poskytnutí jakýchkoli informací o životním prostředí, který ale nesmí přesáhnout přiměřenou částku.*

²⁵⁰ Komentář k InfZ považuje právo na úhradu nákladů za svou povahou soukromoprávní nárok. Tento názor akceptovala i judikatura – rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. září 2004, **sp. zn. 10 Ca 130/2004 a sp. zn. 10 Ca 76/2004** (Z uvedeného plyne, že povinný subjekt má možnost zpoplatnit náklady související s poskytnutím informací, nikoli informace, ty se nezpoplatňují. V zákoně o informacích není upravena forma a charakter zpoplatnění informací, ani jakým způsobem je možno se proti zpoplatnění bránit. Vzhledem k tomu, že však je uvedeným zákonem vyloučena forma správního rozhodnutí, kdy je přiznáno dle zákona o informacích "oprávnění žádat úhradu", lze mít zato, že úhrada nákladů řízení za poskytnutí informací není vůbec autoritativním rozhodnutím úřadu v oblasti veřejné správy, nýbrž soukromoprávním subjektivním nárokem obligační povahy, v němž na jedné straně stojí právo povinného subjektu účtovat žadateli za poskytnuté informace a na druhé straně povinnost tuto vyúčtovanou cenu zaplatit. Jde tedy o občanskoprávní závazkový vztah, neboť úhrada může být požadována toliko za přímé náklady spojené s poskytnutím informací, např. papír, diskety, náklady doručení, vyhledávání informací apod. Uplatnění nároku povinného subjektu nemusí splňovat žádné náležitosti správního rozhodnutí, z požadavku musí pouze vyplývat čeho se domáhá. Proti takovému požadavku není z podstaty věci přípustné odvolání a pokud by mu žadatel nevyhověl, rozhodoval by o něm soud na návrh povinného subjektu v občanskoprávním řízení. Teprve až v soudním řízení může žadatel v postavení žalovaného uplatnit své námitky proti výši ceny v rámci procesní obrany. Povinný subjekt může podmínit vydání informací zaplacením úhrady nebo zálohy, z čehož plyne, že žadatel musí zaplatit požadovanou úhradu před tím, než ji fyzicky obdrží.).

²⁵¹ Judikatura v souvislosti s původní úpravou, která umožňovala žádat úhradu za vyhledávání informace, předně dovodila, že úhradu lze vyžadovat pouze za náklady spojené s vyhledáním informací přímo požadovaných žadatelem, nikoli za náklady vzniklé toliko zjišťováním, zda požadovaná informace bude vůbec poskytnuta (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2003, **č. j. 5 A 119/2001-38**, publikované pod č. 74 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 1/2004). V dalším svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že do nákladů za vyhledání informace je třeba započítat také náklady spojené se zpracováním informace, neboť pouhé vyhledání informace bez jejího přenosu např. v písemné podobě na žadatele by pro žadatele nemělo žádný praktický význam (rozhodnutí ze dne 13. října 2004, **č. j. 6 A 83/2001-39**, publikované pod č. 651 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2005).

práva na přístup k informacím, tzn. aby opatření související s poskytováním informací ve skutečnosti nevedla ke znemožnění realizace práva na informace. Z tohoto zorného úhlu je třeba zvažovat i možné legislativní změny. Podle názoru zpracovatele je současné znění § 17 odst. 1, vymezující okruh nákladů, ustanovením adekvátním, které povinnému subjektu umožňuje žádat úhradu za objektivně vzniklé náklady (kopie, technické nosiče dat, odeslání informace žadateli). Z tohoto hlediska je třeba i omezení úhrady pouze na mimořádně rozsáhlé vyhledávání vnímat jako pozitivní krok, který by měl reálně zamezit riziku zneužívání této možnosti při současném zachování práva povinného subjektu v případech, kdy po něm nelze spravedlivě žádat, aby nesl zvýšené náklady s vyřízením žádosti, tuto úhradu uplatnit. Z tohoto hlediska se nejeví jako vhodné okruh nákladů rozšiřovat.

Praktické problémy však činí výklad pojmu *mimořádně rozsáhlé vyhledání informací*, o čemž svědčí velké množství doručených podnětů. Prováděcí předpis (nařízení vlády č. 173/2006 Sb.) uvádí, že jde o náklady odvozené z nákladů na platy, případně mzdy z ostatních osobních nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací. Výhoda tohoto obecného vymezení však tkví právě v jeho neurčitosti, která umožňuje jeho vztažení na předem neomezené množství případů. V zásadě by se mělo jednat o případy, kdy vyhledání požadovaných informací bude pro povinný subjekt znamenat shromáždění a prověření velkého množství dokumentů, případně vytvoření a uskupení velkého množství dílčích údajů. Půjde tedy o případy, které se objektivně vymykají běžné pracovní činnosti pracovníků povinného subjektu, tedy o případy, kdy není možno po povinném subjektu spravedlivě požadovat, aby tyto zvýšené náklady nesl.²⁵² Návrhy na bližší vymezení pojmu „mimořádně rozsáhlé vyhledání informace“ však akceptovat nelze, neboť to v podstatě není možné, přičemž stávající vymezení dává lepší podmínky, aby postihlo různé do budoucna nepředvídatelné situace.

V podkladech povinných subjektů se objevuje též návrh na stanovení *paušální úhrady nákladů* (obecně nebo pro mimořádně rozsáhlé vyhledání informace). Tato možnost se sice může jevit na první pohled jako výhodná, protože zatímco u ostatních nákladů lze jejich vyčíslení provést před vynaložením (např. spočítáním počtu kopií), stanovení nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání lze až *ex post*, tedy až když je vyhledání hotovo, což však nutně znamená, že pokud žadatel úhradu neprovede, vynaložil povinný subjekt náklady zbytečně. V praxi by však paušální náhrady mohly být zneužitelné a ve své podstatě jít i proti smyslu InfZ (rychlé a bezplatné poskytování informací). Kromě toho běžné poskytování odpovědí na dotazy je součástí povinností veřejné správy (součástí principu dobré správy) a mělo by být realizováno zásadně bezplatně. Povinné subjekty ostatně k uplatnění požadavku na úhradu nákladů přistupují jen v případě zvýšených nákladů, kdy se „vyplatí“ vynaložit náklady spojené uplatněním nároku (srov. § 3 odst. 3 nařízení vlády č. 173/2006 Sb.). Paušální náklady, které by neměly mít negativní následek v podobě reálného omezení práva na informace by musely být stanoveny velmi nízkou částkou, což by na druhou stranu znamenalo nevýhodnost jejich uplatnění (kromě toho by zřejmě musely být stanoveny přímo zákonem nebo prováděcím předpisem, jinak by nebylo možno zajistit jejich reálnou přiměřenost). O využitelnosti paušálních nákladů by však bylo možno uvažovat v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací za předpokladu, že by byla stanovena pevná hranice, odkdy se již jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledávání (prováděcí nařízení vlády č. 173/2006 Sb. předpokládá stanovení této náhrady podle odpracovaných hodin).

²⁵² Nabízí se jistá paralela s důvody pro prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti, uvedenými v § 14 odst. 7 písm. a) a b) – *vyhledávání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost a vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti.*

Jako nejasná se jeví též vazba úhrad nákladů na správní poplatky, konkrétně na správní poplatek za vydání stejnopisu, opisu, kopie, fotokopie nebo výpisu z úředních spisů, ze soukromých spisů v úřední úschově, z rejstříků, z registrů, z knih, ze záznamů, z evidencí, z listin nebo z dalšího písemného a obrazového materiálu, popřípadě sdělení o negativním nálezů (50,- Kč za každou započatou stránku; 15,- Kč, je-li kopie pořizována na kopírovacím stroji nebo na tiskárně)²⁵³. Vychází se nicméně z odlišnosti mezi správním poplatkem a „sazbou“ za zhotovení kopie podle InfZ, která má odrážet skutečné náklady spojené s vyhotovením kopie s tím, že nelze stanovit výši úhrady za kopie podle sazby správního poplatku.²⁵⁴ Legislativní úprava v tomto směru zřejmě nutná není.

V souvislosti s požadavkem na úhradu nákladů se objevují též otázky spojené s úhradou za poskytnutí informací obsažených v tiskovinách vydávaných a prodávaných povinnými subjekty²⁵⁵, konkrétně, zda je v těchto případech možno žádat jako úhradu prodejní cenu příslušné tiskoviny. Tuto otázku již výslovně řeší § 4 odst. 2 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., podle kterého *v případě informací obsažených v publikacích a tiskovinách vydávaných povinným subjektem se výše úhrady stanoví ve výši ceny za příslušný výtisk, poskytuje-li se informace formou prodeje tohoto výtisku* (srov. k tomu § 4 odst. 4 InfZ).

7.2 Sazebník úhrad

Ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) ukládá povinnému subjektu zveřejnit (a tedy i přijmout) sazebník úhrad za poskytování informací²⁵⁶. Splnění této povinnosti však již není provázáno s oprávněním povinného subjektu žádat úhradu nákladů a v praxi vznikají pochybnosti o tom, zda povinný subjekt může žádat úhradu nákladů i v případech, kdy sazebník nepřijal a nezveřejnil (názory se různí, lze nalézt argumenty jak pro vyloučení úhrady v těchto případech tak pro její připuštění; většinová praxe se však zřejmě přiklání k možnosti žádat úhradu i pokud není sazebník stanoven, přičemž vychází z povahy úhrady nákladů, které nemají být pro povinný subjekt ziskem, ale mají jen pokrýt skutečné a účelně vynaložené náklady). Tuto nejasnost lze řešit legislativní změnou, přičemž vzhledem k tomu, že smyslem sazebníku je předem informovat žadatele o možné výši úhrady, lze doporučit, aby možnost požadavku na úhradu nákladů byla podmíněna zveřejněním sazebníku (zveřejnění jak podle odstavce 1 tak způsobem umožňujícím dálkový přístup podle odstavce 4; odpovídalo by to ostatně i požadavku směrnice ES).

²⁵³ Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, část I. sazebníku, položka č. 3, písm. a).

²⁵⁴ Srov. <http://www.otevrete.cz/index.php?akce=clanek&id=639>.

²⁵⁵ Lze odkázat na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. listopadu 2004, č. j. 11 Ca 103/2003-45: *Jak je uvedeno níže, předmětem činnosti ČNI je tvorba a vydávání českých technických norem a poskytování informací o těchto normách. Za poskytování informací o českých technických normách nelze považovat poskytování úplného znění těchto norem za situace, kdy vydané normy jsou předmětem obchodu, kdy je ČNI prodává, respektive za situace, kdy se lze s jejich obsahem seznámit nahlédnutím do těchto norem na vybraných místech. Za informaci o českých technických normách je třeba dle názoru soudu považovat takové informace, kterými je žadatel sdělováno, zda určitá problematika je normou upravována, a kterou normou se tak stalo. Takto však požadavek žalobce nezněl. Žalobce požadoval zaslání konkrétní normy v jejím plném znění, aniž by byl ochoten uhradit její kupní cenu. Zde se nabízí analogie například se Sbírkou zákonů, kterou lze rovněž získat za stanovenou kupní cenu a nelze ani od zpracovatele předpisu v této sbírce publikovaného, ani od vydavatele Sbírky zákonů, požadovat bezplatně zaslání konkrétní částky Sbírky zákonů. Opačný závěr by ve svých důsledcích znamenal povinnost ČNI poskytovat české technické normy bezplatně (tedy na účet státu), neboť by postačil odkaz na zákon č. 106/1999 Sb. a ČNI by byl povinen požadovanou normu bezplatně poskytnout (obdobně např. SEVT Sbírku zákonů). Poskytování takových „informací“ cílem uvedeného zákona nebylo.*

²⁵⁶ Obě směrnice Evropských společenství ukládají povinnost předem zveřejňovat „sazebníky poplatků“.

Námětem vyskytujícím se v souvislosti se sazebníkem je *návrh na stanovení přesné výše sazeb nákladů přímo prováděcím předpisem pro všechny povinné subjekty*. Vzhledem ke koncepci úhrady nákladů, která má odrážet skutečně vynaložené náklady se plošné stanovení úhrady nákladů nejvíce jako vhodné, neboť totožné druhy nákladů spojených s vyřizováním žádostí o informace mohou být u jednotlivých povinných subjektů různé a lze jen obtížně předjímat a zobecňovat situaci u jednotlivých povinných subjektů (např. náhrada za kopírování, náhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, která by ostatně měla odrážet platové náklady na práci zaměstnanců vyřizujících žádosti). Z tohoto hlediska by se jevilo jako rozumnější stanovit jednotlivé minimální náhrady v nařízení vlády podpůrně s tím, že se užijí tehdy, pokud povinný subjekt sám nevydal sazebník úhrad. V tomto případě by se podmíněnost práva povinného subjektu vyžadovat úhradu nákladu jeho povinností zveřejnit sazebník neuplatňovala.

Poukazováno bývá též na platnost sazebníku, resp. na otázku, zda je třeba sazebník v pravidelných intervalech vydávat znovu nebo jej aktualizovat. Podle ustanovení § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 173/2006 Sb. *mají být sazby v sazebníku stanoveny na základě aktuálních nákladů a odhadu jejich vývoje v příslušném účetním období podle platných účetních zásad. Sazebník vydá povinný subjekt na dobu účetního období²⁵⁷. Dojde-li však v průběhu účetního období k podstatné změně podmínek, za nichž byly určeny náklady, podle kterých byly stanoveny sazby, vydá povinný subjekt nový sazebník*. Povinné subjekty, typicky malé obce, zpravidla své sazebníky v pravidelných intervalech neaktualizují. Praxe v těchto případech takové sazebníky akceptuje jako platné a aplikovatelné a výši úhrad stanoví podle nich (vychází se přitom z toho, že náklady v nich uvedené nebudou vyšší oproti nákladům reálným a tedy stanovení úhrady podle „starého“ sazebníku jde k tíži povinného subjektu a *de facto* ve prospěch žadatele).

7.3 Uplatnění práva na úhradu nákladů

Současné znění § 17 odst. 3 povinnému subjektu ukládá v případě, že bude za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně tuto skutečnost oznámit žadateli spolu s výší úhrady před poskytnutím informace. Z oznámení přitom musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.

Povinné subjekty předně poukazují na nejasnosti ohledně **obsahu výzvy**, zejména jakým způsobem „odůvodnit“ výši úhrady (typicky v souvislosti s poskytováním kopií listin - do jaké míry konkrétnosti mají být specifikovány jednotlivé kopie) a zda ve výzvě uvádět též „poučení“ o možnosti podat stížnost (žádný z oslovených povinných subjektů neuplatnil nejasnosti ohledně právní povahy výzvy, tedy zda jde o správní rozhodnutí či nikoli). Pokud jde o uvádění „poučení“ o možnosti podat stížnost, případně o poučení o obsahu § 17 odst. 5 (odložení žádosti), zákon takovou povinnost neukládá a neuvedení nebude vyvolávat neúčinnost uplatnění náhrady nákladů. Na druhou stranu by však takové údaje žadateli být poskytnuty měly, a to s odkazem na § 4 odst. 2 správního řádu. Ke konkrétnímu způsobu „odůvodňování“ výše úhrady nelze jednoznačné stanovisko zaujmout, nicméně platí, že v každém konkrétním případě by měl mít žadatel možnost zjistit, zda výše úhrady byla stanovena řádně a pouze ve vztahu k jím požadovaným informacím, přičemž tomuto

²⁵⁷ § 3 odst. 2 **zákona č. 563/1991 Sb.**: *Účetním obdobím je nepřetržitě po sobě jdoucích dvanáct měsíců, není-li dále stanoveno jinak. Účetní období se buď shoduje s kalendářním rokem nebo je hospodářským rokem. Hospodářským rokem je účetní období, které může začínat pouze prvním dnem jiného měsíce, než je leden. Účetní období bezprostředně předcházející změně účetního období může být kratší nebo i delší než uvedených dvanáct měsíců.*

požadavku dle § 17 odst. 3 dle názoru zpracovatele odpovídá²⁵⁸. Případně aplikační obtíže jsou v tomto směru dány spíše interpretací povinnými subjekty v konkrétních případech. Legislativní změny v této části nezbytné nejsou.

Dalším aplikačním problémem je otázka *lhůty pro zaslání výzvy*. Ustanovení § 17 odst. 3 povinnému subjektu ukládá oznámit požadavek na úhradu nákladů *před poskytnutím informace* (se ztrátou nároku na úhradu nákladů), nestanoví však lhůtu pro zaslání výzvy (tedy zda je třeba výzvu zaslat před uplynutím samotné lhůty pro poskytnutí informace). Praxe nadřízených orgánů je různá, nicméně většinový přístup je ten, že výzvu k úhradě nákladů je třeba učinit před uplynutím lhůty pro samotné vyřízení žádosti (a to pod „sankcí“ ztráty možnosti úhradu žádat). Právní úprava by však v tomto směru měla být doplněna (oznámení je třeba odeslat před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d/ a odst. 7).²⁵⁹

Řešení není ani *způsob doručování oznámení*, neboť příslušná ustanovení správního řádu přímo aplikovatelná nejsou. Zákonným požadavkem nicméně je oznámení písemné, což nepochybně znamená ve fyzické podobě, takže povinné subjekty výzvy v praxi doručují způsobem podle správního řádu. Spornou je možnost doručování elektronicky (bez elektronického podpisu). V každém případě by měla být ustanovení správního řádu o doručování aplikovatelná na jakékoli doručování písemností při poskytování informací (s výjimkou případů, kdy je žádosti vyhověno a informace jsou zasílány elektronicky)²⁶⁰.

Zajímavou připomínku týkající se uplatňování nároku na úhradu nákladů uplatnil Krajský úřad Jihomoravského kraje, neboť podle jeho názoru *není jednoznačné, zda uplatnění nároku podle § 17 odst. 3 InfZ sdílí působnost, v níž je vyřizována žádost* (přenesená / samostatná působnost územního samosprávného celku) *nebo zda jde – vzhledem k tomu, že úhrada nákladů je příjmem povinného subjektu – o samostatnou působnost*. To má význam zejména pro otázku určování nadřízeného orgánu pro řešení stížnosti proti výši úhrady. Podle názoru zpracovatele je uplatnění úhrady nákladů integrální součástí postupu při vyřizování žádosti o informace a tedy sleduje působnost, v níž je žádost vyřizována (ostatně by šlo zcela proti smyslu právní úpravy, pokud by o stížnosti na postup rozhodovalo např. Ministerstvo pro místní rozvoj a proti úhradě za kopie poskytnuté z výkonu přenesené působnosti Ministerstvo vnitra).

7.4 Lhůty pro poskytnutí informace ve vztahu k úhradě nákladů

InfZ neupravuje vliv uplatnění nároku na úhradu nákladů povinným subjektem na další běh lhůty pro poskytnutí informace (§ 14 odst. 5 písm. d/). Praxe zpravidla dovozuje buď stavení nebo přerušování jejího běhu. Není stanovena ani lhůta pro poskytnutí informací od okamžiku, kdy žadatel úhradu provedl (v praxi je dovozováno, s ohledem na § 6 odst. 1 správního řádu, že se tak má stát neprodleně, bez zbytečného odkladu). Právní úprava by mohla být doplněna buď v ustanovení § 14 odst. 5 o počátek běhu lhůty ode dne následujícího

²⁵⁸ V případě poskytování kopií dokumentů bude požadavek na konkrétnost výše úhrady dán vždy, pokud budou jednotlivé kopie přesně specifikovány. Zpravidla však bude postačovat i uvedení úhrnného počtu kopií a vyčíslení celkové částky za podmínky, že žádost byla dostatečně konkrétní a vztahovala se ke konkrétním spolu navzájem souvisejícím informacím.

²⁵⁹ Oprávnění uplatnit úhradu nákladů by nezanikalo ani v případě, že povinný subjekt žádost odložil nebo rozhodl o jejím odmítnutí a nadřízený orgán jeho rozhodnutí zrušil nebo mu přikázal věc vyřídit. V tomto případě by se vyřízení žádosti vracelo „na počátek“ se všemi lhůtami podle § 15 odst. 5 a § 14 odst. 7 (viz výše). Neplatí to však v případě nečinnosti povinného subjektu – v důsledku porušení InfZ nárok na úhradu zanikne.

²⁶⁰ Znamenalo by to rovněž možnost uplatnit fikci doručení (§ 24 odst. 1 správního řádu).

po uhrazení nákladů (při současném doplnění povinnosti výzvu k úhradě nákladů odeslat do 15 dnů ode dne přijetí žádosti) nebo v ustanovení § 17 odst. 5 by bylo výslovně doplněno, že povinný subjekt poskytne informace do 15 dnů ode dne úhrady nákladů. Lhůta by zřejmě mohla být i kratší, např. desetidenní nebo sedmidenní, neboť povinný subjekt může oznámit úhradu až poté, kdy požadované informace shromáždil (v každém případě je musel vyhledat, byť před zaplacením úhrady nicméně nemusel pořizovat kopie listin).

Povinné subjekty dále poukazují na příliš dlouhou lhůtu stanovenou žadateli pro úhradu nákladů (60 dnů), což znamená neúměrné prodlužování doby, než může povinný subjekt uzavřít daný spis a považovat žádost za vyřízenou. Kromě toho lhůta nekoresponduje se lhůtou pro podání stížnosti (§ 16a odst. 3).²⁶¹ Je proto navrhováno zkrácení lhůty na 30 dnů, což je nepochybně dostatečně dlouhá a přiměřená doba k provedení úhrady.

7.5 Změny navrhované povinnými subjekty

Z podkladů vyplývá, že někteří žadatelé hledají různé způsoby, jak povinnost úhrady nákladů obejít nebo po zaslání výzvy úhradu nákladů vůbec neprovedou. Povinnému subjektu tak vznikají zbytečné náklady s vyhledáním informace. Možnému obcházení povinnosti uhradit náklady („štěpením“ žádosti či podáváním totožné žádosti jiným žadatelem) je věnována pozornost v dalším textu. Navrhované způsoby, jimž lze čelit neprovedení úhrady ze strany žadatelů, jsou zejména obnovení (zavedení) zálohy na úhradu nákladů a doplnění výslovného oprávnění povinného subjektu domáhat se úhrady nákladů, případně náhrady škody, soudní cestou.

7.5.1 Zavedení zálohy na úhradu nákladů

Ustanovení § 17 odst. 3 před novelou umožňovalo povinnému subjektu podmínit vydání informací zaplacením úhrady nebo zálohy. Novela č. 61/2006 Sb. vydání informací podmínila zaplacením úhrady a možnost povinného subjektu žádat zálohu zrušila. To však v praxi naráží na problém v případě nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informace, které dosahují větších částek, což je hlavním důvodem pro jejich nezaplacení žadateli. Zatímco úhradu za kopie či technické nosiče dat nebo za odeslání informací žadateli je možno přesně stanovit dříve, než jsou tyto výdaje učiněny (předem lze spočítat množství kopií, počet technických nosičů i cenu poštovní služby, aniž by tyto náklady byly vynaloženy) v případě úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informace toto možné v podstatě není. To znamená, že povinný subjekt je nucen vždy nejdříve provést vyhledání informací (např. v rozsahu práce dvou zaměstnanců po dobu dvou dnů) a až po té může uplatnit úhradu nákladů a v podstatě spoléhat na to, že žadatel úhradu provede. V mnoha případech žadatel úhradu neučiní, povinný subjekt musí žádost odložit a prostředky na vyhledání informací tedy byly vynaloženy zbytečně.

Z tohoto hlediska se jeví jako využitelné zavedení zálohy na úhradu nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informace. Tato záloha by se započítala do celkových nákladů a v případě, že žadatel k oznámení o celkové výši úhrady tuto úhradu neprovede, připadala by povinnému subjektu. Uplatnění zálohy by bylo fakultativní. Výhodou

²⁶¹ Specifickým problémem je pak možnost podat stížnost proti výši úhrady i přesto, že ji žadatel již uhradil (informace požadoval neprodleně, avšak s výší úhrady nesouhlasil). Otázkou je, zda taková stížnost bude vůbec přípustná a pokud ano, jaké důsledky by mělo vyhovění takové stížnosti (zřejmě by vznikla povinnost povinného subjektu vrátit již provedenou úhradu).

takového řešení by bylo, že povinný subjekt informace vyhledá až v okamžiku, kdy mu bude uhrazena záloha.

7.5.2 Možnost domáhat se soudně úhrady vynaložených nákladů

Druhou z navrhovaných možností je výslovné zakotvení práva povinného subjektu domáhat se soudní cestou uhrazení vynaložených nákladů.²⁶² Tato varianta se však jeví ve srovnání se zálohou jako méně praktická, zejména proto, neboť oznámení o výši úhrady v podstatě dává žadateli možnost určitého výběru, zda na poskytnutí informace bude trvat a úhradu provede nebo nikoli a jeho žádost bude odložena, což je nesporné zvýhodnění žadatele. Minimalizace „zbytečně“ vynaložených nákladů spojených s vyhledáním informací by podle názoru zpracovatele řešila možnost zálohy na mimořádně rozsáhlé vyhledání lépe.

7.5.3 Ochrana před obcházením povinnosti úhrady nákladů žadateli

Z hlediska posílení ochrany povinných subjektů před obcházením povinnosti uhradit náklady spojené s poskytnutím informací bývá navrhováno *spojování dosud nevyřízených žádostí stejného žadatele, které se týkají téže věci* (což má bránit „štěpení“ žádostí na více samostatných podání), zavedení „*konta nákladů*“ (pro jednotlivé žadatele k postupnému sčítání dílčích nákladů) a konečně *možnost považovat informaci za vyhledanou až v okamžiku uhrazení nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací* (jako ochrana před případy, kdy povinný subjekt informace vyhledal, oznámil úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání, po jejím neuhrazení žádost odložil a následně se s identickou žádostí obrátí na povinný subjekt jiný s původním žadatelem spřízněný žadatel a žádá o totožné informace s poukazem, že tyto „již byly vyhledány k jiné žádosti“).

8. Povinně a dobrovolně zveřejňované informace a výroční zprávy

8.1 Informace povinně zveřejňované

Ustanovení § 5 stanoví povinnost zveřejňovat zákonem stanovené informace.²⁶³ Nadřízené orgány obcí v souvislosti s touto povinností poukazují na nejednotné plnění této zákonné povinnosti obcemi, a to jednak pro složitost vyhlášky č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup (a která by proto měla být zjednodušena) a dále pro nedostatek metodické pomoci a kontroly. Mezi návrhy se objevuje též myšlenka na zřízení samostatného portálu, který by shromažďoval informace od jednotlivých povinných subjektů.²⁶⁴ Podle názoru zpracovatele odpovídá vyhláška č. 442/2006 Sb. zákonným požadavkům stanoveným v § 5 a návrhy na její zjednodušení opodstatněné nejsou. Úloha metodické pomoci by v této souvislosti měla přináležet zejména nadřízeným orgánům, které v rámci instančních vztahů podle InfZ mohou na plnění této povinnosti účinně dohlížet (kromě toho by teoreticky mohly vůči obcím realizovat i ochranu před nečinností podle § 80 správního řádu, pokud povinný subjekt své povinnosti nerealizuje). Myšlenku na zřízení samostatného portálu v podstatě

²⁶² Není znám případ, kdy by se některý povinný subjekt soudně domáhal od žadatele, který úhradu neprovedl, náhrady škody. S ohledem na dovozovanou povahu nároku však takový případ zřejmě *a priori* nelze vyloučit (takovou možnost nevylučuje ani komentář k InfZ).

²⁶³ Předmětem této analýzy není plnění informačních povinností (povinností zveřejňovat určité informace či dokumenty) stanovené zvláštními zákony (např. zákonem o obcích - § 93 odst. 1, správním řádem - § 26) apod.

²⁶⁴ Tímto portálem je *elektronický portál územních samospráv – ePUSA* - , který si vyměňuje kontaktní údaje s Portálem veřejné správy (portal.gov.cz).

provádí § 5 odst. 6 InfZ, který umožňuje, aby povinné subjekty splnily svou povinnost zveřejnit informace tím, že je způsobem umožňujícím dálkový přístup bez zbytečného odkladu zpřístupní správci portálu veřejné správy nebo mu je předají (formu a datový formát zpřístupňovaných a předávaných informací stanoví prováděcí právní předpis, který ke dni zpracování analýzy nebyl vydán²⁶⁵).

Ve vztahu ke konkrétním povinně zveřejňovaným informacím se podněty týkají zejména § 5 odst. 1 písm. i), které ukládá povinnost zveřejnit *usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad, vydaná podle § 16a odst. 7* (jedná se o „pozůstatek“ z návrhu novely č. 61/2006 Sb., který předpokládal rozhodování formou usnesení). Nyní platné ustanovení § 16a však nepředpokládá, že o stížnosti bude rozhodováno „usnesením“. Tento formální legislativní nedostatek, v praxi ostatně překlenovaný výkladem, lze při případné novelizaci napravit.

Další připomínky se týkají § 5 odst. 1 písm. c), podle kterého *povinný subjekt musí zveřejnit místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat*. Není totiž zřejmé, o jaká rozhodnutí se jedná. Současné znění InfZ přitom zavedla novela zákona č. 61/2006 Sb.²⁶⁶, jejíž důvodová zpráva pouze lakonicky konstatuje: *novelou dochází k jazykové úpravě textu, tak aby lépe vystihoval záměr zákona*. Bližší informaci neposkytuje ani prováděcí vyhláška č. 442/2006 Sb. (pouze omezuje povinnost zveřejnit formulář jen na případy, kdy „existuje“). Praxe v tomto směru není jednotná, některé povinné subjekty zveřejňují informaci o „opravných prostředcích“ pouze proti rozhodnutím o odmítnutí žádostí (případně nad rámec i informaci o možnosti podat stížnost)²⁶⁷, jiné povinné subjekty informaci o opravných prostředcích i proti jiným rozhodnutím.²⁶⁸ Právní úprava spíše nasvědčuje tomu, že jde o opravné prostředky obecně, nikoli pouze o odvolání proti rozhodnutím podle InfZ, nicméně upřesnění by v tomto směru bylo žádoucí. Určitým problémem v případě obcí, krajů a ústředních správních úřadů je velké množství správních řízení, která jsou jimi vedena, a jen obtížná možnost všechna tato řízení popsat a uvést v rámci zveřejňovaných informací (otázkou je i samotný pojem „opravný prostředek“, zda jde o řádný či mimořádný opravný prostředek). Ten samý problém se týká i § 5 odst. 1 písm. d) InfZ ve vztahu k postupu při vyřizování podání.

V této souvislosti se opět projevuje nutnost změny nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, svěřením úlohy

²⁶⁵ Vyhláška je již připravena k vydání a po nezbytných úpravách portálu veřejné správy se tak stane.

²⁶⁶ Původní znění dotčeného ustanovení bylo: *místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutí povinného subjektu, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a název příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat* (z důvodové zprávy: Zveřejňovány budou zásadně všechny informace charakterizující povinný subjekt, postup při vyřizování podání občanů, včetně základního přehledu právních předpisů... a dále základní informace o realizaci zákona o svobodě informací povinným subjektem; sněmovní tisk III. volebního období Poslanecké sněmovny, č. 16).

Novelizační bod zněl: *11. V § 5 odst. 1 písm. c) se slovo "rozhodnutí" nahrazuje slovem "rozhodnutím", za slovo "subjektu" se vkládají slova "o právech a povinnostech osob" a slovo "název" se nahrazuje slovem "označení"*.

²⁶⁷ Např. <http://www.mvcr.cz/rady/kompletni/106.html>.

²⁶⁸ Např. <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=7832&TypeID=2>.

poskytovat metodickou pomoc buď věcně příslušným ústředním správním úřadům nebo krajským úřadům (při změně zákona).

Nad rámec nyní povinně zveřejňovaných informací se objevil i požadavek na zveřejňování soudních rozhodnutí (v plných textech, resp. po odstranění údajů jinak chráněných InfZ) vztahujících se k InfZ. Takový požadavek by dle názoru zpracovatele bylo možno podpořit (při zveřejňování pouze způsobem umožňujícím dálkový přístup) a při současné úpravě uvádění opisů ve výročních zprávách. Otevřená společnost, o. p. s., v podkladech rovněž doporučila povinné zveřejňování kontaktů na jednotlivé pracovníky úřadů (a nikoli uvádění obecného kontaktu na ústřednu).²⁶⁹ Současně doporučila rozdělit povinně zveřejňované informace podle „velikosti“ jednotlivých obcí (malé obce by měly zveřejňovat jen základní informace).

8.2 Informace dobrovolně zveřejňované

Předpokládanou součástí analýzy bylo rovněž zhodnocení informovanosti nad rámec InfZ (§ 5 odst. 7 InfZ), tedy zhodnocení, jakým způsobem povinné subjekty poskytují informace nad rámec povinností stanovených v § 5. Podklady získané od jednotlivých povinných subjektů svědčí o tom, že zejména ústřední správní orgány, kraje i statutární města nad rámec InfZ vesměs zveřejňují celou řadu informací o své činnosti. Vzhledem k značné rozmanitosti povinných subjektů lze jen obtížně stanovit nějaké ucelené hodnotící kritérium či měřítko, podle kterého by měla být posuzována úroveň informovanosti občanů. Dále uváděná hlediska byla zvolena jen jako modelová pro účely analýzy, přičemž bylo posuzováno zveřejňování dokumentů typických pro činnost jednotlivých povinných subjektů a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.

V případě ústředních správních úřadů bylo jako kritérium zvolena *přístupnost návrhů právních předpisů na internetových stránkách* (s vědomím toho, že v souvislosti se zavedením povinného hodnocení vlivů právní úpravy – RIA – by měly být prakticky veškeré návrhy právních předpisů zveřejňovány k diskusi). Většina ministerstev návrhy zákonů zpřístupňuje zpravidla současně s rozesláním do mezirezortního připomínkového řízení, nicméně praxe není jednotná ani pokud jde o okamžik zveřejňování ani pokud jde o způsob tohoto zveřejňování.²⁷⁰

V podmínkách *územních samosprávných celků* lze za kritérium považovat jednak zveřejňování zápisů (a usnesení) ze zasedání zastupitelstev a usnesení ze schůzí rady (dokumenty, k nimž mají občané obce či kraje přímý přístup) a jednak zveřejňování zápisů ze schůzí rady a dále podkladových materiálů pro jednání zastupitelstva obce.²⁷¹ Zatímco většina oslovených územních samosprávných celků zpřístupňuje zápisy ze zasedání zastupitelstva obce i příslušná usnesení, menší množství zveřejňuje též zápisy ze schůzí rady a minimum povinných subjektů též podkladové materiály pro zasedání zastupitelstva.²⁷² V podmínkách zejména malých obcí lze vysledovat přímou úměru mezi technickou kvalitou webových stránek a množstvím dobrovolně zveřejňovaných informací.

²⁶⁹ Např. ústředna Veřejného ochránce práv odmítá sdělit přímé kontakty na jednotlivé pracovníky.

²⁷⁰ Pro srov. viz výše citovaná ustanovení § 5 odst. 4 a 5 **slovenského zákona o přístupu k informacím**.

²⁷¹ **Slovenský zákon o přístupu k informacím** přesně stanoví informace, které musí být zveřejňovány volenými orgány (Národní radou a zastupitelstvy – viz § 5 odst. 2 a 9 slovenského zákona o přístupu k informacím). Tento zákon (§ 5 odst. 6 a 7) upravuje rovněž zveřejňování informací o majetku.

²⁷² Jen namátkou lze odkázat např. na kraj Vysočina - http://extranet.kr-vysocina.cz/samosprava/index.php?akce=zastupitelstvo_materialy&zastupitelstvo=4&rok=2007. V případě ostatních obcí např. na městys Okříšky – http://www.okrisky.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=10977&id_org=10977&id=253196&p1=10825

V případě *ostatních povinných subjektů* nelze z doručených podkladů činit jakákoli zobecnění, neboť jednotlivé povinné subjekty disponují rozličnými informacemi. Specifickou kategorií jsou v tomto případě *soudy*, u nichž lze informovanost hodnotit podle zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí a dále podle pořadí jednání. V případě Ústavního soudu a obou nejvyšších soudů jsou tyto informace plně zveřejňovány (Nejvyšší správní soud dokonce zveřejňuje zkrácenou podobu rozhodnutí i bezprostředně po jejich vydání na elektronické úřední desce). V případě Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu lze rovněž ocenit dobrou vazbu zveřejněných anonymizovaných rozhodnutí na vydávané sbírky judikatury. Praxe krajských soudů je různá, některé zpřístupňují rozhodnutí ve zkrácené podobě na elektronických úředních deskách, některé nikoli.

Otevřená společnost, o. p. s., poukázala na projekt „Infoliga“ (<http://www.infoliga.cz>), sledující dobrovolné zveřejňování informací povinnými subjekty. Z poznatku společnosti přitom vyplynulo, že povinné subjekty obecně nejlépe informují o své struktuře a kontaktech, nejhůře o připravovaných rozhodnutích a nakládání s veřejnými prostředky, přitom doporučila povinné zveřejňování *zápisů jednání orgánů, jmenovité záznamy o hlasování alespoň v majetkových záležitostech a přehledy nakládání s veřejnými prostředky, zejména veřejné zakázky*.²⁷³

8.3 Výroční zprávy

K povinnosti povinného subjektu každoročně zpracovat výroční zprávy byl uplatněn ***návrh na úplné zrušení této povinnosti***, která má být zbytečná a pouze administrativně zatěžující, kromě toho je plněna jen formálně a údaje ve zprávách nemají vypovídací hodnotu. Zpracovatel se s tímto názorem neztotožnil, neboť výroční zprávy poskytují informaci o úrovni poskytování informací daným povinným subjektem a jsou významnou statistickou a informační pomůckou sloužící k větší otevřenosti veřejné správy.

Uplatněny byly rovněž ***návrhy na doplnění některých ustanovení § 18***. Předně se týkají informování o počtu podaných odvolání ve srovnání s informováním o stížnostech, u nichž je součástí informace též údaj o důvodu jejich podání a způsobu jejich vyřízení (§ 18 odst. 1 písm. e/). Je proto navrhováno, a s tímto návrhem lze souhlasit, aby i ohledně odvolání byly uváděny totožné údaje jako v případě stížností. Dalším podnětem je požadavek na upřesnění pojmu „*podstatné části každého rozsudku*“, konkrétně zda jde o výrok rozhodnutí nebo i o důvody tohoto rozhodnutí. Praxe většinou zcela správně zveřejňuje výrok rozhodnutí (výsledek řízení) spolu se základním odůvodněním rozsudku. Právní úpravu by nicméně bylo možno upřesnit a namísto „opisu podstatných částí rozsudku“ uvádět výrok rozhodnutí spolu s opisem důvodů rozhodnutí (apod.).²⁷⁴ Mezi náměty se objevil i *návrh na přejmenování zprávy na „roční“ zprávu*, což se však jeví jako neúčelné.

K otázce, zda územní samosprávné celky mají pouze jednu výroční zprávu nebo zda musí každý orgán samosprávy přijímat svou vlastní lze odkázat na výše uvedené závěry, dle

²⁷³ V této souvislosti lze poznamenat, že Ministerstvo vnitra v rámci připravované protikorupční novely zákonů o územních samosprávných celcích (usnesení vlády č. 1199/2006, o Strategii vlády v boji proti korupci), předpokládá uvádění výsledku hlasování jmenovitě podle jednotlivých členů zastupitelstva a dále předpokládá povinné zveřejňování informace o realizovaných majetkoprávních úkonech.

²⁷⁴ Některé povinné subjekty svou povinnost plní zveřejněním celého textu rozhodnutí (v anonymizované podobě), což lze považovat za doporučené a při možnostech současné techniky i za námět na případnou úpravu § 18 odst. 1 písm. c) InfZ.

nichž je územní samosprávný celek jedním povinným subjektem a pochopitelně má proto i jen jednu výroční zprávu.

* * *

C. ZKUŠENOSTI Z PRAKTICKÉHO UPLATŇOVÁNÍ ZÁKONA

V této části analýzy je pozornost věnována porušování InfZ povinnými subjekty na straně jedné a možnému obcházení InfZ, resp. některých povinností v něm stanovených, žadateli o informace. Součástí textu je rovněž námět na některá legislativní řešení, která jsou podrobněji rozvedena v části D analýzy. **Za porušení InfZ nejsou považovány případy, kdy povinný subjekt žádost vyřídil procesně odpovídajícím způsobem** (typicky rozhodl o odmítnutí žádosti), **avšak jeho rozhodnutí bylo zrušeno nadřízeným orgánem nebo správním soudem**. Tyto situace, nejde-li o zcela zjevné a svévolné porušení InfZ (např. rozhodnutí porušuje předchozí rozhodnutí nadřízeného orgánu, rozhodnutí nerespektuje ustálenou a jednotnou soudní judikaturu či je v rozporu s některým výslovným ustanovením zákona), je nutné považovat za nevyhnutelný důsledek aplikace obecného předpisu na konkrétní skutkový stav a pouze odchýlný právní názor povinného subjektu by neměl být považován, je-li řádně odůvodněn a není-li zcela zjevně v rozporu s ustálenou praxí, za porušení InfZ (resp. za porušení InfZ takové, které by mělo být sledováno sankcemi).

1. Z hlediska žadatelů o informace (porušování povinností povinnými subjekty)

1.1 Obtížná vymahatelnost plnění informační povinnosti

Obecně kritizovaným nedostatkem platné právní úpravy je prakticky nulová reálná vymahatelnost plnění povinností jednotlivými povinnými subjekty. Instanční postup, při kterém nadřízený orgán může přezkoumat rozhodnutí povinného subjektu nebo jeho (ne)činnost se v praxi ukazuje jako nedostatečný. Protože zákon neupravuje žádné sankce proti povinným subjektům, kteří opakovaně nerespektují InfZ ani rozhodnutí nadřízených orgánů, může docházet, a v praxi také dochází, k opakovanému řešení stížností žadatelů na postup povinných subjektů. Zvláště se tato skutečnost projevuje v případě *malých obcí*, které nedisponují odborným aparátem schopným aplikovat InfZ (zejména ve vazbě na další předpisy) adekvátním způsobem²⁷⁵ a v případě *veřejných institucí*, které ne vždy souhlasí se svým postavením jako povinných subjektů. V případě *státních orgánů* zejména na úrovni ústředních správních úřadů lze někdy zaznamenat neochotu poskytovat některé „citlivé“ informace, jejichž zveřejnění by mohlo mít nepříznivý vliv na zájmy státu nebo budoucí postup povinného subjektu (např. při dalších jednáních).

S uvedenými námitkami lze v zásadě souhlasit. Většinu komplikací by bylo možno odstranit posílením aktivní *metodické pomoci* ze strany nadřízených orgánů, která by zejména v případě obcí umožnila případy „nesprávné“ aplikace InfZ minimalizovat. Řešením by zřejmě mohlo být i stanovení sankcí povinným subjektům pro případy zjevně nesprávné aplikace InfZ (viz dále). Ke zvážení je rovněž možnost změny určení *nadřízeného orgánu* v případě veřejných institucí, resp. ve všech případech, kdy je nadřízeným orgánem podle § 20 odst. 5 ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, neboť v těchto případech fakticky dochází ke zmenšení procesní ochrany žadatele. Ke zefektivnění procesu poskytování informací

²⁷⁵ Zkušenosti z metodické činnosti Ministerstva vnitra poskytované obcím při aplikaci InfZ v oblasti samostatné působnosti ukazují, že obce ve většině případů neposkytují informace spíše „z neznalosti“, častokrát i z obavy před porušením ochrany určitých údajů obsažených např. v žádaných materiálech.

(sjednocení aplikační praxe) by nepochybně přispělo též povinné zveřejňování soudních rozhodnutí vztahujících se k InfZ (nadřízenými orgány nebo povinnými subjekty).

1.2 Nedodržování procesních povinností povinnými subjekty

Krajské úřady jako nadřízené orgány obcí rovněž poukazují na nedodržování procesních povinností obcemi, konkrétně na nepředávání stížností a odvolání v zákonem stanovených lhůtách (vyskytují se i případy, kdy obce svou povinnost předat stížnost či odvolání nadřízenému orgánu zcela ignorují). V současnosti jsou tyto případy řešeny aplikací opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, nicméně i zde by bylo možno uvažovat o *sankcích* povinným subjektům.

Pozn: Otevřená společnost, o. p. s., v zaslaných podkladech uplatnila celou řadu připomínek k poskytování informací členům zastupitelstva vlastní obcí (§ 82 zákona o obcích). Tyto připomínky se netýkají aplikace InfZ, a proto nebyly v této analýze blíže rozváděny. Budou nicméně využity v rámci metodické pomoci Ministerstva vnitra, poskytované obcím tak, aby ustanovení § 82 zákona o obcích bylo v praxi řádně aplikováno.

1.3 Nedodržování procesních povinností nadřízenými orgány

V podkladech pro zpracování analýzy bylo poukázáno též na porušování procesních lhůt ze strany nadřízeného orgánu (rozhodování o stížnosti či odvolání po zákonem stanovených lhůtách). I tyto případy by bylo možno řešit, obdobně jako v bodě 1.2, ochranou před nečinností, případně zavedením sankcí za porušení InfZ.

2. Z hlediska povinných subjektů („zneužívání“ InfZ žadateli)

V mnoha podkladech povinných subjektů se objevují poukazy na určité zneužívání InfZ (vedoucí k zahlcování povinného subjektu velkým množstvím žádostí) či jeho obcházení žadateli (s cílem vyhnout se povinnosti k úhradě nákladů). Zákon neřeší *opakované žádosti o již poskytnuté informace*, neřeší případy podávání *více žádostí týkajících se jedné záležitosti* („štěpení“ žádostí; obcházení povinnosti uhradit náklady), *opakování žádosti předpokládající mimořádně rozsáhlé vyhledání informací více žadateli* (rovněž k obcházení povinnosti uhradit náklady) a ani *využívání informací ke komerčním účelům*.

V obecné rovině je třeba uvést, že posouzení případného „zneužívání“ či „obcházení“ InfZ je otázkou do jisté míry subjektivní, což současně znamená, že tyto případy by neměly být samy o sobě řešeny odmítáním žádostí či jejich odkládáním. Je tomu tak proto, neboť žadatel ve svém právu žádat informace nesmí být žádným způsobem limitován co do kvantity žádostí ani co do obsahu a rozsahu žádostí (žádost samozřejmě nemusí být odůvodněna). Na druhou stranu však nelze tyto případy přejít pouhým konstatováním bez zohlednění možností „ochrany“ povinných subjektů, jejichž procesní postavení podle InfZ je do jisté míry slabší (zcela neformální podávání žádostí elektronickou formou bez elektronického podpisu, není povinnost žádosti odůvodňovat a není ani povinnost hradit správní poplatky). K ochraně povinného subjektu zejména před zahlcením žádostmi ze strany žadatelů²⁷⁶ proto připadá do

²⁷⁶ Např. Jihomoravský kraj ve svých podkladech udává, že v období od 1. 1. 2007 do 22. 6. 2007 bylo povinnému subjektu doručeno 403 žádostí o poskytnutí informací (žádosti jsou povinnému subjektu v drtivé většině zasílány prostřednictvím elektronické podatelny Jihomoravského kraje a jeho orgánů).

úvahy prakticky pouze povinnost úhrady nákladů²⁷⁷, která - s určitými modifikacemi platné právní úpravy - může na jedné straně zajistit kýženou ochranu povinných subjektů (důsledné vyžadování úhrady), aniž by hrozila omezením práva na přístup k informacím (opatření by musela být zakotvena tak, aby se týkala pouze zjevných případů obcházení či zneužívání zákona, nikoli běžných žadatelů; v žádném případě však nesmí zúžit právo na informace).

V souvislosti s těmito úvahami je možné upozornit též na důvody pro odepření žádosti podle zákona č. 123/1998 Sb. (§ 8 odst. 3 písm. b/): *Dále je možno odepřít zpřístupnění informace, pokud žádost je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně* nebo (§ 8 odst. 3 písm. c/) *žadatel již má požadovanou informaci prokazatelně k dispozici*. V případě konsensu by bylo možno řešit případy obcházení InfZ i touto cestou.

2.1 Opakované žádosti o poskytnutí totožných informací

V některých případech žadatelé požadují opětovné vydání již jednou poskytnutých informací (opakováním totožné žádosti, případně novou žádostí, která se obsahově překrývá s již dříve vyřízenou žádostí). InfZ tyto případy neřeší, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. července 2004, č. j. 5 A 65/2002-33 (*publikovaném pod č. 750 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 1/2006*) dovodil, že InfZ nebrání podávání opakovaných obsahově shodných žádostí; byla-li však informace již poskytnuta, může povinný subjekt tuto žádost rozhodnutím odmítnout.²⁷⁸ Praxe je přitom různá, některé povinné subjekty jednou poskytnuté informace poskytnou znovu (např. zhotoví požadované kopie), jiné žadatelé „pouze“ neformálně sdělí, že informace mu již byly poskytnuty²⁷⁹ (dopisem odkazujícím na předchozí poskytnutí; to je dle názoru zpracovatele akceptovatelný způsob). Podle názoru zpracovatele je třeba z důvodu posílení právní jistoty zákonem jednoznačně procesně vyřešit, přičemž se nabízí doplnění tohoto důvodu pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, odložení žádosti nebo možnost odkázat na žadatele již poskytnutou informaci, resp. na předchozí vyřízení žádosti (pokud bylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí) (s případnou možností žadatele prokázat, že požadovanou informaci nedisponuje a v takovém případě by informace byla poskytnuta).

2.2 Obcházení úhrady nákladů „štěpením“ žádostí

Úhradě nákladů se snaží někteří žadatelé vyhnout „štěpením“ žádosti, tedy podáváním více žádostí týkajících se téže záležitosti, které jsou vždy jiným způsobem omezené (např. podání žádosti o kopie korespondence v určité věci s ministerstvem X, další žádost o kopie korespondence v téže věci s ministerstvem Y, nebo korespondence za měsíc M, za měsíc N apod.). Protože zákon výslovně neřeší možnost spojení těchto žádostí a vyřizovat ji jako jednu

²⁷⁷ Toto řešení, zejména pro případy zahlcování povinného subjektu, doporučil ve své zprávě i Veřejný ochránce práv (zpráva ze dne 12. září 2007, sp. zn. 2401/2007/VOP/KČ).

²⁷⁸ Tento závěr je však do jisté míry diskutabilní, neboť zákon takový důvod pro odmítnutí žádosti nezná. K této otázce ve vztahu k případům, kdy o předchozí žádosti bylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti srov. též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. října 2001, **sp. zn. 10 Ca 244/2001** (*Nevyhovění žádosti o poskytnutí informace bylo odůvodněno tím, že již jednou bylo v obdobné žádosti žalobce tehdy podané jménem Občanského sdružení Prolife pravomocně negativně rozhodnuto...*). V související věci vedené pod **sp. zn. 10 Ca 257/2002** krajský soud uvedl, že i v případě opakované žádosti o totožné informace, když o předchozí žádosti bylo předem negativně rozhodnuto, musí být taková žádost formálně vyřízena podle InfZ, tzn. musí o ní být znovu negativně rozhodnuto a nepostačí neformální přepis, že o žádosti již bylo negativně rozhodnuto. Podle soudu se uplatní překážka věci pravomocně rozhodnuté a tedy i rozhodnutí o odmítnutí žádosti bude založeno na tom, že brání překážka věci pravomocně rozhodnuté.

²⁷⁹ Otázkou k řešení přitom je, zda má jít jen o informace poskytnuté žadateli podle InfZ nebo zda má jít o všechny případy, kdy žadatel požadovanou informaci již prokazatelně disponuje (viz zákon č. 123/1998 Sb.).

žádost, panuje nejistota o tom, zda povinný subjekt tak může učinit. Rozdíl je přitom zásadní, neboť většina povinných subjektů stanoví dolní hranici požadovaných nákladů a vyřízení každé jednotlivé žádosti této minimální hranice nedosáhne, zatímco v úhrnu ano. To samé platí i v případě mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (štěpením žádosti dojde k tomu, že při vyřízení každé jednotlivé žádosti o rozsáhlé vyhledání informace nepůjde²⁸⁰). I tyto případy je dle názoru zpracovatele nutné řešit, přičemž se nabízí možnost spojení více žádostí téhož žadatele týkající se souvisejících informací, které dosud nebyly vyřízeny, a vyřídit je jako jednu žádost (ve lhůtě pro žádost podanou nejpozději; povinný subjekt by žádosti spojil neformálně, pouze by o tom vyrozuměl žadatele, a to i v rámci konečné odpovědi, resp. konečného vyřízení žádostí).

Jinou „variantou“ je postupné podání dvou žádostí, z níž v první je žádán seznam určitých dokumentů (např. korespondence vedená povinným subjektem s ministerstvem X v roce 2006 ve věci Y) a po jejím obdržení následuje druhá žádost o poskytnutí již konkrétních specifikovaných dokumentů z tohoto seznamu.

2.3 Opakování žádosti vyžadující mimořádně rozsáhlé vyhledání informací více žadateli

Za zcela zjevné obcházení zákona lze považovat případy, kdy žadatel požádá o velké množství informací, které povinný subjekt vyhledá a vyzve žadatele k úhradě nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informace. Tento žadatel v zákonné lhůtě úhradu nákladů neprovede a povinný subjekt žádost následně odloží. V zápětí je však podána žádost jiného (spřízněného) žadatele o poskytnutí totožných informací, přičemž tento žadatel odmítne uhradit náklady spojené s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informace s poukazem na to, že tyto informace již byly „shromážděny“ před podáním žádosti. V praxi se tento případ několikrát vyskytl, přičemž příslušný povinný subjekt vyzval i tohoto druhého žadatele k úhradě nákladů s poukazem na to, že informace dokud nebyly poskytnuty nelze považovat za vyhledané. I na tyto případy by bylo třeba reagovat doplněním právní úpravy, přičemž se nabízí výslovné uvedení, že informace se považuje za vyhledanou tehdy, jestliže došlo k úhradě nákladů za toto vyhledání (případně omezení této možnosti jen na případy, kdy je zcela zřejmé, že žadatelé jednají v součinnosti, což by ovšem samozřejmě mohlo být jen obtížně prokazatelné).

2.4 Zahlcování povinného subjektu velkým množstvím žádostí

Často namítaným nedostatkem zákona je neexistence ustanovení, které by reagovalo na zahlcování povinného subjektu žádostmi jednoho žadatele (ukázkovým příkladem je Jihomoravský kraj, který za první polovinu roku 2007 obdržel více než 400 žádostí od několika málo žadatelů). Tuto situaci nelze dle názoru zpracovatele řešit omezením počtu žádostí na určitou dobu, neboť žadateli prakticky nic nebrání v tom, aby jedním podáním požadoval celou řadu informací vzájemně spolu nesouvisejících. Opět se nabízí možnost řešení využíváním úhrady nákladů, problémem však v tomto případě může být, že každá žádost sama o sobě zpravidla nedosáhne minimální hranice nákladů, od níž se povinným subjektům „vyplatí“ úhradu požadovat (v praxi na výzvy k úhradě nákladů žadatel nereaguje a náklady povinného subjektu se tak ještě zvyšují o poštovné). Řešením k diskusi by mohlo být zavedení „konta nákladů“, tzn. postupné nasčítání individuálních nákladů vynaložených povinným subjektem na vyřízení jednotlivých žádostí (blíže k tomu viz dále).

²⁸⁰ Dle názoru zpracovatele i za současného právního stavu povinným subjektům nic nebrání ve „spojení“ takových žádostí a v jejich vyřizování jako jedné žádosti. Upřesnění právní úpravy se však jeví pro odstranění pochybností jako žádoucí.

2.5 Využívání informací ke komerčním účelům

Povinné subjekty poukazují na časté využívání poskytnutých informací ke „komerčním účelům“, tedy žadatelé zjištěné informace dále využívají při své zpravidla podnikatelské činnosti. Není výjimkou ani využívání zákona studenty k vyhledávání podkladů nutných pro zpracování odborných prací či k daňovému poradenství. Vzhledem k tomu, že žádosti není třeba odůvodňovat a povinný subjekt není oprávněn posuzovat důvody poskytnutí informace, nelze tyto otázky legislativně řešit. Mimoto samotná směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru předpokládá poskytování informací (opakované použití dokumentů) pro komerční i nekomerční účely (čl. 3).

Pozn. k dalšímu šíření poskytnutých informací: Vzhledem k tomu, že informace jsou podle InfZ poskytovány ve „chráněné“ podobě, přičemž zákon výslovně počítá s tím, že v takové podobě mohou být informace povinným subjektem zveřejněny i dobrovolně (srov. § 5 odst. 7), **může žadatel informace získané podle InfZ dále volně šířit** (pokud však některé informace byly poskytnuty žadateli nad rámec omezení podle InfZ, neměl by je žadatel dále poskytovat).

* * *

D. NOVÉ INSTITUTY DO INFZ

V obdržení námětů se objevují též návrhy na zavedení některých nových institutů majících za cíl zvýšit ochranu žadatelů o informace nebo naopak zamezit zneužívání InfZ. K jednotlivým námětům, které by měly být podrobeny hlubší diskusi, lze uvést:

1. Informační komisař

Otevřená společnost, o. p. s. v podkladech navrhla zřízení zvláštní nezávislé instituce označené jako *informační komisař* (*zmocněnec*, *ombudsman*), jejímž úkolem by bylo metodicky koordinovat činnost povinných subjektů a ovlivňovat otevřenost veřejné správy. Podle názoru zpracovatele je zřízení takové instituce (nového úřadu) v současné době zbytečné (tento názor přitom v mezirezortním řízení podpořily všechny povinné subjekty, které zaslaly své připomínky), nicméně uvažovat lze buď o výslovném svěření této úlohy některému ústřednímu správnímu úřadu (Ministerstvu vnitra, Úřadu pro ochranu osobních údajů) nebo Veřejnému ochránci práv, který je pro plnění úlohy *informačního komisaře* adekvátně vybaven. Tato otázka by však musela být podrobena širší politické diskusi.

2. Sankce za porušení InfZ

Otevřená společnost rovněž poukázala na již vícekrát diskutovanou možnost zavedení *sankcí* povinným subjektům za porušování InfZ (s tím, že by takové sankce měly být formulovány obecně za porušování povinností v oblasti přístupu k informacím) spolu s posílením *pracovněprávní odpovědnosti zaměstnanců*, pokud opakovaně postupují v rozporu s InfZ (náhrada škody). Podobné řešení přitom obsahuje nyní platný slovenský zákon o přístupu k informacím (§ 21a).²⁸¹

²⁸¹ § 21a Priestupky (1) Priestupku sa dopustí ten, kto

a) vedome vydá a zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie,

V obecné rovině lze s názorem na zavedení sankcí za porušení InfZ (nikoli však za jakékoli porušení přístupu k informacím, jak navrhuje Otevřená společnost, o. p. s., neboť to není předmětem analýzy) souhlasit. Tyto sankce – tedy vlastně „správní delikt“ by však měly postihovat povinné subjekty pouze v případech, kdy nerespektují rozhodnutí nadřízeného orgánu nebo soudu vydané v rámci vyřizování konkrétní žádosti event. v případech, kdy žádost ve stanovené lhůtě vůbec nevyřídí (včetně nečinnosti při předávání odvolání či stížností). Tím by se vyloučilo riziko postihování povinných subjektů, pokud projeví právní názor s nímž se nadřízený orgán neztotožní. Zavedení takového správního deliktu však vyžaduje podrobné zvážení, zejména z hlediska procesního postupu a z hlediska správního orgánu, který by takovou sankci ukládal.

Naopak zvláštní ustanovení zpříšňující pracovněprávní odpovědnost zaměstnanců povinných subjektů se nejeví jako nezbytné, neboť existující předpisy – zákoník práce a zákon č. 82/1998 Sb. (§ 16, regresní úhrada) – jsou dostatečné.

V této souvislosti je třeba zmínit též úlohu politické i případné trestněprávní odpovědnosti za neposkytování informací podle InfZ (mohou se projevit nezvolením ve volbách či až odpovědností za trestný čin např. zneužití pravomoci veřejného činitele). Je však samozřejmě diskutní, zda takovou odpovědnost lze považovat za dostatečnou záruku řádného vyřizování žádostí.

3. Zvýhodnění žalobce v soudním sporu

Otevřená společnost dále poukazuje na možné zvýhodnění žadatele v soudním sporu, konkrétně „obrácením žalobního břemene“ ve zvláštním soudním řízení správním, které by bylo rychlé a mohly by jej vykonávat i zvláštní orgány (případně informační komisaři), které by rozhodovaly obdobou „platebních rozkazů“ k poskytnutí informací (pokud by na základě předloženého spisu bylo zřejmé, že povinný subjekt informaci měl poskytnout), proti nimž by povinný subjekt mohl podat odůvodněný odpor, na jehož základě by byla věc projednána. Taková možnost by musela být předmětem další analýzy, neboť zřejmě představuje odchýlení se od tradiční koncepce českého správního soudnictví.

4. Konto nákladů

Již výše byla zmíněna možnost zavedení „konta nákladů“, jehož podstatou by bylo oprávnění povinného subjektu ve vztahu ke konkrétnímu žadateli po určité předem stanovené době „sčítat“ dílčí náklady spojené s vyřizováním jednotlivých žádostí s tím, že pokud by celkové náklady za určité období (např. za 1 rok) dosáhly určité zákonem nebo prováděcím předpisem stanovenou částku (např. 2.000,- Kč), nebyl by povinný subjekt povinen žádosti dále vyřizovat až do uhrazení této částky žadatelem nebo do uplynutí

-
- b) vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií,
 - c) poruší inú povinnosť ustanovenú týmto zákonom.
- (2) Za priestupok podľa odseku 1 možno uložiť pokutu do 50 000 Sk a zákaz činnosti až na dva roky.
- (3) Priestupok podľa odseku 1 možno prejednať len na návrh postihnutej osoby, jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka (ďalej len "navrhovateľ"). Navrhovateľ je účastníkom konania o priestupku.
- (4) V návrhu musí byť uvedený, kto je postihnutou osobou, koho navrhovateľ označuje za páchatel'a a kedy a akým spôsobom priestupok spáchal.
- (5) Priestupky podľa tohto zákona prejednáva obvodný úrad.
- (6) Na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch. 27a)

příslušné časové periody. V případě, že by částka byla stanovena dostatečně vysoká a zároveň celkové období by bylo přiměřeně krátké, reálně by tato možnost „postihovala“ pouze žadatele, kteří podávají velké množství žádostí nebo požadují velké množství informací; „běžných“ žadatelů by se povinnost úhrady prakticky nedotkla. Zvážit je však nutné i to, zda by taková úprava nenarušila čl. 17 odst. 5 Listiny.

* * *

E. ZÁVĚRY A SHRUTÍ

Jak vyplývá z výše uvedené analýzy, InfZ v současné podobě obsahuje určitá v praxi obtížně aplikovatelná ustanovení, která je třeba z důvodu odstranění nejasností a zvýšení instruktivnosti InfZ upravit. Z tohoto hlediska je třeba, aby se příprava novely InfZ zaměřila na následující okruhy:

1) **Přesná specifikace povinných subjektů** tak, aby povinnými subjekty jednoznačně byly též obchodní společnosti a další právnické osoby soukromoprávní povahy, které jsou 100% vlastněné státem nebo územním samosprávným celkem nebo které tyto subjekty ovládají (ve smyslu obchodního zákoníku), s případným omezením na právnické osoby plnící veřejné úkoly. Tímto způsobem bude naplněno zadání plynoucí z usnesení vlády č. 221/2007 a cíle vlády č. 97 (07.05), tedy dosažení právního stavu tak, aby bylo zcela jednoznačně stanoveno, že uvedené právnické osoby jsou povinnými subjekty. V této souvislosti bude řešena otázka určení nadřízeného orgánu pro tyto povinné subjekty a otázka rozhodování těchto povinných subjektů o odmítnutí žádostí.

2) **Úprava procesních ustanovení pro postup povinného subjektu při vyřizování žádostí o poskytnutí informací** s cílem odstranit nejednoznačnosti a formulační nedostatky. Principiálně bude tato úprava provedena tak, aby pro procesní postup byl v maximální možné míře využitelný správní řád a InfZ upravoval pouze nezbytně nutné odchylky (tzn. včetně úpravy § 20 odst. 4 InfZ).

3) **Upřesnění některých důvodů pro odmítnutí žádosti.**

4) **Zavedení opatření proti záměrnému porušování InfZ povinnými subjekty a zjevnému zneužívání či obstrukčnímu užívání InfZ ze strany jednotlivých žadatelů.**

Zpracovatel předpokládá, že po projednání analýzy vládou bude ustaven pracovní tým ze zástupců povinných subjektů a dalších osob (zástupce Otevřené společnosti, o. p. s.), který bude řešit jednotlivé dílčí náměty uvedené v analýze a zabývat se způsobem řešení jednotlivých aplikačních problémů (zda k konkrétním případům je změna InfZ nutná a pokud ano, jakou z uvažovaných variant zvolit). Na základě takto dosaženého konsensu bude zpracována novela InfZ a standardním legislativním postupem podrobena připomínkovému řízení. S předložením vládě se počítá do konce roku 2008.

Přílohy:

- **Příloha č. 1:** Přehled přímo oslovených povinných subjektů a dalších spolupracujících institucí
- **Příloha č. 2:** Připomínky k analýze zákona o svobodném přístupu k informacím, uplatněné Otevřenou společností, o. p. s. a Ekologickým právním servisem
- **Příloha č. 3:** Zkušenosti z praxe Ekologického právního servisu, Ligy lidských práv a MDAC (Centrum advokacie duševně postižených)

Verze k: 10. prosinci 2007

Zpracovalo Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy
(nám. Hrdinů 3, 140 21, Praha 4, tel. 974 816 411, e-mail: odbordk@mvcz.cz)