

RECENZE A ANOTACE

FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: Linde Praha, 2012, 1032 s., 1540 Kč

Autoritativní, oblíbený a dnes také prakticky jediný aktuální komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím z pera autorské dvojice Adam Furek a Lukáš Rothanzl se před rokem dočkal druhého vydání. Oproti prvnímu vydání z roku 2010 se komentář značně rozrostl a z brožovaného vydání se stala pevná vazba. Důvodem tohoto nárůstu je zejména nárůst rozsahu zapracované judikatury, neboť celé toto právní pododvětví je jí nejen výrazně ovlivňováno, ale i přímo dotvářeno.

K určitému posunu došlo i na straně autorů. Adam Furek sice nadále zůstává pracovníkem Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, kde se momentálně věnuje přípravě novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím, ale Lukáš Rothanzl Ministerstvo vnitra v roce 2011 opustil a nyní pracuje v obecně prospěšné společnosti *Společnost pro rozvoj veřejné správy*, která se věnuje odbornému poradenství územním samosprávným celkům, a v KVB advokátní kanceláři s.r.o., kde působí vedle dalších kvalitních znalců správního práva, Stanislava Kadečky, Lukáše Váni, Davida Bohadla či Radka Jurčíka.

I druhé vydání komentáře se přidržuje „úředního“ výkladu zákona. To však není míněno jakkoli negativně, ale vyplývá to přirozeně ze zaměření, resp. zaměstnání obou autorů, kteří byli, resp. Adam Furek i nadále je, příslušnými úředníky právě pro tento zákon, a oba toto v předmluvě k prvnímu vydání vyzdvihují. Má tím být řečeno hlavně to, že na rozdíl od komentáře od kolektivu autorů vedeného mou osobou (Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání.* Praha: LINDE Praha, 2005) je Furkův a Rothanzlův komentář orientován spíše pro povinné (a nadřízené) subjekty, zatímco ten náš spíše pro žadatele. Že se v tomto východisku odlišují, je samozřejmě jen dobře, a rozhodně to neznamená, že by nebyly použitelné i naopak.

Komentář se snaží být praktický, proto postrádá úvodní teoretickou stať, ale začíná hned výkladem prvního paragrafu. V něm jsou vytyčeny alespoň základní ústavně právní mantinely výkladu zákona. Na to, jak podrobný komentář je, bych možná očekával, že se autoři pustí šířeji i do teorie a rozsáhlejšího ústavněprávního vymezení práva na informace jako jednoho ze základních práv, jak jej pojímá článek 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podíváme-li se do recentních děl na tato témata, je

jistě o čem psát. Zmínit lze především Elišku Wagnerovou v komentáři k Listině základních práv a svobod (Wolters Kluwer, 2012) nebo Davida Kosaře v komentáři k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (C. H. Beck, 2012).

Na druhou stranu lze zřejmě chápat snahu o oddělení téhož tématu z pohledu ústavněprávního a z pohledu správněprávního; ostatně oba zmíněné komentáře Listiny a Úmluvy činí v opačném gardu totéž. Bez ohledu na jistě pragmatickou redukci textu z pohledu autorů, kteří ve všech zmíněných případech píší o tom, čemu se dlouhodobě věnují, je jasné, že pro výklad práva, zvláště ve složitých případech, je rovina ústavní od roviny správní neoddělitelná. To však není důvod, proč si nepořídít Furkův a Rothanzlův komentář, nýbrž důvod (alespoň pro náročné uživatele), pořídít si ještě zmíněné komentáře k Listině a Úmluvě.

Z úvodní pasáže komentáře k § 1 lze vyzdvihnout základní popis problematiky kolize dvou základních ústavně zaručených práv a možnosti jejího řešení prostřednictvím zásad restriktivního výkladu všech omezení základních práv a svobod (čl. 4 odst. 4 Listiny) a testu proporcionality a teorie vážení zájmů směřující k aplikaci materiálního hlediska nezbytnosti pro omezení základního práva na informace (čl. 17 odst. 4 Listiny). Oceňuji, že autoři k tomu opakovaně využívají nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (123/2010 Sb.) ve věci poskytování nepravomocných rozhodnutí soudů. Modelově správný příklad tohoto rozporu je autory demonstrován i na nálezu sp. zn. I. ÚS 517/10 ve věci zveřejnění komunistické minulosti českých soudců, kde na jedné straně stála ochrana osobního, ba dokonce citlivého údaje fyzické osoby o členství v politické straně, přičemž tato osoba nedala k jeho zveřejnění souhlas, a na druhé straně zájem veřejnosti na znalosti politických a historických souvislostí týkajících se osob vykonávajících veřejnou funkci soudce (který v nálezu převážil).

Test proporcionality je nanejvýš aktuálním tématem, které v budoucnu zaslouží ještě podrobnější rozpracování, neboť se čím dál víc prosazuje jak v judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky NSS sp. zn. 1 As 169/2012 či 1 As 142/2012), tak i v mezinárodním právu (článek 3 odst. 2 Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům, Tromsø, 18. 6. 2009) a v legislativě (návrh nového § 12 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Ministerstvo vnitra, návrh novely předložený v dubnu 2013 vládě).

Silnou stránkou komentáře je velmi srozumitelné, čtivé a didaktické členění textu s oddělováním odstavců uvozených tučnými nadpisy. Třeba u tematicky a judikatorně rozsáhlého § 2 by bez těchto nadpisů byla orientace čtenáře značně ztížena, zatímco s nimi je přehledná a jasná. Pochválit je nutno podrobný výklad problematiky povinných subjektů v § 2. Projevuje se v něm nejen praktické zaměření komentáře, který obsahuje vysvětlení všeho, co již řešila judikatura, ale autoři se zde neváhají pustit i do úvah nad její rámcem. Správné je definování povinných subjektů podle rozhodujícího vlivu jiného povinného subjektu s využitím norem

korporačního práva (dnes § 66a obchodního zákoníku, nově § 74–78 zákona o obchodních korporacích), stejně jako zařazení právnických osob zřízených či transformovaných zákonem, právnických osob k uspokojování veřejných potřeb, školských právnických osob, veřejných výzkumných institucí či veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízení.

Zajímavá je bezpochyby úvaha o tom, zda mohou být veřejnou institucí, a tím pádem i povinným subjektem, všechny neziskové právnické osoby, pokud sledují obecně prospěšný cíl. Autoři zde zmiňují zejména obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy. Tak daleko ani judikatura nedošla, nicméně tato otázka může být od 1. ledna 2014 ještě aktuálnější v souvislosti s konceptem veřejné prospěšnosti, resp. statusu veřejné prospěšnosti podle nového občanského zákoníku. To, že se autoři nebojí vyslovovat i na takové otázky své vlastní názory, je cenné a judikatura správních soudů pak s nimi často pracuje při dalším rozvoji. Diskusních otázek k povinným subjektům může být i více, napadají mne např. politické strany a politická hnutí, církve a náboženské společnosti, fyzické a právnické osoby, na které byl jiným subjektem delegován výkon nevvrchnostenské veřejné správy (srov. aktuální rozsudek Krajského soudu v Brně v takové věci, sp. zn. 62 A 26/2012) aj.

Rozsáhlé a kvalitní pojednání je věnováno vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3) k jiným právním předpisům, které obsahují buď komplexní, nebo dílčí úpravy práva na informace. Projevuje se v něm erudice autorů a jejich rozsáhlé zkušenosti s předpisy zvláštní části správního práva.

Možná dílčí výhrady mám k publikované judikatuře. Osobně bych v komentáři preferoval větší zaměření na publikované právní věty a jen omezené, relevantní části odůvodnění, než na rozsáhlé výběry z odůvodnění, které někdy s nosnými závěry ani nesouvisí (např. odlišné stanovisko k nálezu Pl. ÚS 2/10, z něhož je otištěno více, než z celého nálezu, včetně skutkových a procesních detailů, které pro komentář nemají žádný význam, nebo – jistě jinak zajímavý a převratný – rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci spol. ČEZ, a.s., v němž se na pěti stránkách přepisují i již známé závěry předchozí judikatury, či obšírné přetištění rozhodovací činnosti Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věcech odměn vyplácených z veřejných rozpočtů, které byly překonány legislativně novelou č. 61/2006 Sb. i judikatorně rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010 apod.). Ale možná je to jen věc názoru nebo zvyku z „beckovských komentářů“.

Trochu nejasný se mi někdy zdá klíč řazení judikatury. Například u povinných subjektů bych začal nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02 a III. ÚS 686/02, které podávají základní mantinely výkladu pojmu veřejná instituce v § 2 odst. 1 zákona. Ty se však krčí vždy s jedním odstavcem na samém konci. A hned po nich bych zařadil nálezy I. ÚS 260/06, který je schován někde v polovině, ale přitom

je to on, který poprvé učinil průlom veřejných institucí do soukromoprávních podnikatelských forem právnických osob a na něž další judikatura správních soudů navazuje. Rovněž bych zde rozlišil a oddělil, co se týká státních orgánů, co územních samospráv a co veřejných institucí. Jde však o výhrady dílčí, formálně-technické, nikoli obsahové. Obsahově je naopak nutno ocenit, že využití judikatury je velmi rozsáhlé, relevantní a prakticky úplné, což si snad mohu dovolit potvrdit jako paralelní zpracovatel této judikatury pro jiné nakladatelství (Korbel, F. Přehled judikatury. Právo na informace. Praha. Wolters Kluwer, 2013).

Výborně jsou zpracovány všechny pasáže, s nimiž autoři evidentně přicházeli do styku u svého zaměstnavatele, Ministerstva vnitra, v rámci jeho kontrolní, dozorové a metodické činnosti, příp. v rámci rozhodování o opravných prostředcích. Týká se to zejména definic (§ 3), pasáží o poskytování informací (§ 4), zveřejňování informací (§ 5, 6 a 18), procesu (§ 13–16a) a zpoplatňování (§ 17).

Ale prakticky totéž lze říci i o celé pasáži hmotněprávní ochrany informací (§ 7–11). I tam, kde s některými závěry nesouhlasím (například s autory zastávaným názorem proti širokému poskytování osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b zákona), musím uznat, že jejich výklad je možný a argumentačně kvalitní a podložený. Že jde mnohdy o otázky sporné, potvrzuje i judikatura, která si v dané věci klade obdobné otázky, jako autoři, a s určitým zpožděním předložila věc k rozhodnutí rozšířenému senátu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012 – 23).

Úspěšnost a kvalitu obou vydání komentáře potvrzuje jeho citovanost a využití v judikatuře. Jen letmým vyhledáním v právním informačním systému ASPI nacházím nejméně patnáct rozsudků jen Nejvyššího správního soudu, v nichž se odkazuje na Furkův a Rothanzlův komentář. To samozřejmě neznamená, že by se od něj judikatura někdy neodchýlila či jej nepřekonala (například názor na nemožnost zveřejňování záznamů ze zastupitelstva se vyvíjí jinak, než jej popisují autoři, když tuto možnost před nedávnem připustil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. 10 A 54/2012), ale to jsou jen výjimky, které potvrzují pravidlo.

Závěrem lze shrnout, že Furkův a Rothanzlův komentář je momentálně v oblasti práva na informace tím nejlepším, co na trhu je, a neměl by proto chybět v knihovně žádného z povinných subjektů, správních soudů, advokátů, případně i náročnějších žadatelů o informace.

František Korbel