

**P O S O U Z E N Í**  
**souladu českého právního řádu s Úmluvou Rady Evropy**  
**o přístupu k úředním dokumentům**  
**(Tromsø, 18. června 2009)**



## 1. Obecně

- 1.1. Posouzení souladu českého právního řádu s Úmluvou Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (dále jako „Úmluva“) je provedeno ke splnění úkolu č. 1.15, plynoucího ze Strategie vlády v boji proti korupci pro léta 2011 a 2012 (usnesení vlády č. 1/2011, ve znění usnesení č. 370/2011) *do 31. prosince 2012 předložit vládě návrh na podpis a ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (Council of Europe Convention on Access to Official Documents).*
- 1.2. Účelem tohoto rozboru je identifikovat ustanovení vnitrostátních právních předpisů, u nichž je dán nesoulad nebo potencionální nesoulad s ustanoveními Úmluvy. V rozboru jsou uváděna ta ustanovení, u nichž nesoulad považujeme za zjevný, a dále ustanovení, u nichž jej považujeme za sporný, nicméně odstranitelný výkladem bez nutnosti změny vnitrostátního práva.

\* \* \*

## 2. Soulad zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (InfZ), s Úmluvou Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům

- 2.1. Ustanovení **§ 11 odst. 1 písm. a) InfZ** (*Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*) neodpovídá žádné z přípustných výjimek pro neposkytnutí informací, uvedených v čl. 3 odst. 1 Úmluvy. Zčásti by toto ustanovení zřejmě bylo možné podřadit pod **čl. 3 odst. 1 písm. k) Úmluvy** (*důvěrný charakter porad uvnitř orgánů veřejné správy či mezi jednotlivými orgány veřejné správy při prověřování určitých záležitostí*), znění InfZ je však významově širší a nesoulad podle našeho názoru nelze vyřešit pouhým přizpůsobeným výkladem.

**Závěr: Stávající znění stanovení § 11 odst. 1 písm. a) InfZ je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy.**

- 2.2. Ustanovení **§ 11 odst. 1 písm. b) InfZ** (*Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím*) lze podřadit pod ustanovení **čl. 3 odst. 1 písm. k) Úmluvy** (*důvěrný charakter porad uvnitř orgánů veřejné správy či mezi jednotlivými orgány veřejné správy při prověřování určitých záležitostí*) s tím, že po ratifikaci Úmluvy by dotčené ustanovení InfZ muselo být vykládáno a aplikováno v souladu s tímto článkem, tedy zužujícím způsobem. Změna InfZ však dle našeho mínění není nutná.
- 2.3. Ustanovení **§ 11 odst. 2 písm. a) InfZ** (*Povinný subjekt informaci neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí*) lze podřadit pod výjimky uvedené v **čl. 3 odst. 1 písm. f) a g) Úmluvy** (*soukromí a další legitimní soukromé zájmy a obchodní a další ekonomické zájmy*).
- 2.4. Ustanovení **§ 11 odst. 2 písm. c) InfZ** (*Povinný subjekt informaci neposkytne, pokud by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského*) lze podřadit pod výjimky uvedené v **čl. 3 odst. 1 písm. f) a g) Úmluvy** (*soukromí a další legitimní soukromé zájmy a obchodní a další ekonomické zájmy*).

- 2.5. Ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) InfZ (*Povinný subjekt posoudí žádost a v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli*) je v rozporu s čl. 5 odst. 2 Úmluvy (*Žádostí o přístup k úřednímu dokumentu se zabývá každý orgán veřejné správy, který má daný dokument v držení. Pokud orgán veřejné správy nemá daný dokument v držení nebo není-li oprávněn danou žádost vyřídit, je povinen, pokud je to v jeho možnostech, předat žádost nebo odkázat žadatele na věcně příslušný orgán veřejné správy.*). InfZ předpokládá odložení žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu (ve smyslu Úmluvy v situaci, kdy povinný subjekt nemá požadovanou informaci k dispozici), nikoli však její předání nebo odkaz žadatele na příslušný subjekt (podle InfZ musí povinný subjekt odůvodnit odložení žádosti, nikoli zjišťovat a žadateli uvádět, který orgán má informaci v držení).

**Závěr: Ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) InfZ neodpovídá čl. 5 odst. 2 Úmluvy.**

- 2.6. Ustanovení § 17 odst. 1 InfZ (*Povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.*) je v rozporu s čl. 7 odst. 2 Úmluvy (*Za kopii úředního dokumentu může být žadateli účtován poplatek, který by měl být přiměřený a neměl by přesahovat skutečné náklady na reprodukci a doručení dokumentu. Je povinností zveřejnit sazebník poplatků.*), neboť Úmluva neumožňuje vyžadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (výklad, podle něhož by bylo možné náklady na vyhledání informací podřadit pod náklady na reprodukci dokumentu, by byl nepřiměřeně extenzivní a zjevně by odporoval smyslu dotčeného článku Úmluvy).

**Závěr: Ustanovení § 17 odst. 1 InfZ je v rozporu s čl. 7 odst. 2 Úmluvy.**

- 2.7. Ostatní ustanovení InfZ, zejména ustanovení upravující důvody pro neposkytnutí informací, odpovídají příslušným ustanovením Úmluvy.
- 2.8. Do InfZ by dále bylo vhodné doplnit ustanovení čl. 3 odst. 2 Úmluvy (*Přístup k informacím obsaženým v úředním dokumentu může být odmítnut, pokud by zpřístupnění takové informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý ze zájmů uvedených v odstavci 1, pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem.*), konkrétně o pravidlo hodnocení **veřejného zájmu při uplatňování důvodů pro neposkytnutí informací**. Jakkoli v současnosti z některých rozsudků soudů vyplývá, že toto posuzování by v určitých případech mělo být součástí aplikace InfZ již nyní (typicky při řešení střetu práva na ochranu osobnosti a soukromí a práva na informace), bez výslovného doplnění InfZ však nebude možné považovat čl. 3 odst. 2 Úmluvy za adekvátně provedený. Nejvhodnější se jeví promítnutí do § 12 InfZ (*Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.*).

**Závěr: Ustanovení čl. 3 odst. 2 Úmluvy (v části posuzování veřejného zájmu) je nutné „promítnout“ do § 12 InfZ**

- 2.9. V souvislosti s úpravou § 17 InfZ by bylo nutné dále upravit příslušné části nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud by nebyla uplatněna výhrada k čl. 7 odst. 2 Úmluvy (především se jedná o zrušení jeho § 2 odst. 1 písm. d) a § 7 v souvislosti s tím, že nebude možné požadovat úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací)
- 2.10. **SHRNUTÍ: Před podpisem a ratifikací úmluvy je nutné změnit ustanovení § 11 odst. 1 písm. a), § 12, § 14 odst. 5 písm. c). Dále je nutné uplatnit výhradu k čl. 7 odst. 2 Úmluvy, event. změnit § 17 InfZ a příslušné části nařízení vlády č. 173/2006 Sb.**

\* \* \*

**3. Soulad zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění (InfŽP), s Úmluvou Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům**

- 3.1. Ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) InfŽP (*Zpřístupnění informace může být rovněž odepřeno, pokud byla povinnému subjektu předána osobou, která k tomu nebyla podle zákona povinna a nedala předchozí písemný souhlas k zpřístupnění této informace*) lze podřadit pod výjimky uvedené v čl. 3 odst. 1 písm. f) a g) Úmluvy (*soukromí a další legitimní soukromé zájmy a obchodní a další ekonomické zájmy*).
- 3.2. Ustanovení § 8 odst. 3 písm. a) InfŽP (*Dále je možno odepřít zpřístupnění informace, pokud se týká dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů*) lze podřadit pod ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. k) Úmluvy (*důvěrný charakter porad uvnitř orgánů veřejné správy či mezi jednotlivými orgány veřejné správy při prověřování určitých záležitostí*) s tím, že po ratifikaci Úmluvy by ustanovení InfŽP muselo být vykládáno a aplikováno v souladu s tímto článkem, tedy zužujícím způsobem, nevyžaduje však změnu InfŽP.
- 3.3. Ustanovení § 8 odst. 3 písm. b) a c) InfŽP (*Dále je možno odepřít zpřístupnění informace, pokud b/ žádost je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně, c/ žadatel již má požadovanou informaci prokazatelně k dispozici*) lze podřadit pod ustanovení čl. 5 odst. 5 písm. ii) Úmluvy (*Žádost o přístup k úřednímu dokumentu může být zamítnuta, pokud je žádost zjevně nedůvodná.*).
- 3.4. Ustanovení § 8 odst. 3 písm. d) InfŽP (*Dále je možno odepřít zpřístupnění informace, pokud se týká vnitřních pokynů povinného subjektu, které se vztahují výhradně k jeho vnitřnímu chodu.*) neodpovídá žádné z přípustných výjimek pro neposkytnutí informací, uvedených v čl. 3 odst. 1 Úmluvy. Zčásti by toto ustanovení bylo možné podřadit pod čl. 3 odst. 1 písm. k) Úmluvy (*důvěrný charakter porad uvnitř orgánů veřejné správy či mezi jednotlivými orgány veřejné správy při prověřování určitých záležitostí*), znění InfŽP je však významově širší a nesoulad nelze vyřešit pouze výkladem.

**Závěr: Ustanovení § 8 odst. 3 písm. d) InfŽP je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy.**

- 3.5. Do InfŽP by dále bylo vhodné doplnit ustanovení čl. 3 odst. 2 Úmluvy (*Přístup k informacím obsaženým v úředním dokumentu může být odmítnut, pokud by zpřístupnění takové informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý ze zájmů uvedených v odstavci 1, pokud ovšem v otázce zpřístupnění neprevládá veřejný zájem.*), konkrétně pravidlo hodnocení **veřejného zájmu při uplatňování důvodů pro neposkytnutí informací**. Nejvhodnější se jeví promítnutí do

§ 8 odst. 6 InfŽP (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.).

**Závěr: Ustanovení čl. 3 odst. 2 Úmluvy (v části posuzování veřejného zájmu) je nutné „promítnout“ do § 8 odst. 6 InfŽP.**

- 3.6. **SHRNUTÍ: Před podpisem a ratifikací úmluvy je nutné změnit ustanovení § 8 odst. 3 písm. d) a § 8 odst. 6 InfŽP.**

\* \* \*

#### **4. Soulad jiných právních předpisů s Úmluvou**

- 4.1. V souvislosti s podpisem a ratifikací Úmluvy je vhodné zvážit, zda nebude třeba změnit i některé specifické předpisy vylučující nebo modifikující obecný přístup k informacím. Jejich „vytipování“ by patrně mělo být až součástí připomínkového řízení.
- 4.2. Domníváme se však, že Úmluva se dotkne též poskytování dokumentů ze spisů vedených ve správním řízení, neboť správní orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu lze považovat za orgány veřejné správy ve smyslu Úmluvy (viz čl. 1 odst. 2 písm. a) bod i1 a i3) a dokumenty, které tvoří spis o správním řízení podle § 17 odst. 1 správního řádu, za úřední dokumenty ve smyslu Úmluvy (viz čl. 1 odst. 2 písm. b)). Podle čl. 2 odst. 1 Úmluvy musí smluvní strana každé osobě zaručit právo mít na požádání přístup k úředním dokumentům, tedy též dokumentům ve spisu vedeném ve správním řízení. V tomto smyslu již vykládají správní soudy ve své judikatuře právo na přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k informacím obsaženým ve spisech o správním řízení, tedy že lze tyto informace získat na základě žádosti o informace s výjimkou informací týkajících se soukromí osob (vyloučení osobních údajů) a s dalšími výjimkami podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato praxe plně odpovídá Úmluvě, viz čl. 6 odst. 2 ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. f), může však být prolomena novou povinností posuzovat závažnost důvodů pro vyloučení poskytnutí informace s veřejným zájmem na poskytnutí informace. Taková změna však bude plně pokryta navrhovanou úpravou zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ustanovení § 38 správního řádu představuje právní úpravu privilegovaného přístupu k informacím ve spisu o správním řízení pro určité osoby (mají přístup ke všem informacím včetně například osobních údajů). Správní řád tak osobám podle § 38 odst. 1 a 2 přiznává více práv v přístupu k informacím obsaženým ve spisu o správním řízení nežli Úmluva a není třeba jej měnit (čl. 1 odst. 1). Za pořízení kopie při nahlížení do spisu se platí správní poplatek podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, položky č. 3 Sazebníku správních poplatků, který je přílohou tohoto zákona. Vzhledem k výše uvedenému bude zřejmě nutné změnit výši tohoto poplatku, neboť neodpovídá požadavku čl. 7 odst. 2 Úmluvy.

Vzhledem k široké definici úředního dokumentu v Úmluvě může být nutné novelizovat i další položky Sazebníku správních poplatků. Správní poplatek se vybírá například za nahlédnutí do matriční knihy nebo sbírky listin (položka 2 písm. a) Sazebníku správních poplatků), zatímco podle čl. 7 odst. 1 Úmluvy má být zdarma; dále viz např. položky 126, 155 písm. a) Sazebníku správních poplatků. Specifickou problematikou je dopad čl. 7 odst. 2 Úmluvy na elektronické úřední dokumenty, na jejichž zpřístupňování Úmluva také dopadá a jejichž vydávání je nyní zpoplatněno mj. jako vydání ověřených výstupů z informačních systémů veřejné správy. V důvodové zprávě

k Úmluvě (bod 12 důvodové zprávy) se uvádí, že smluvní strany musí mít prostor pro uvážení, jak definují elektronický dokument („...While it is usually easy to define the notion concerning paper documents, it is more difficult to define what is a document when the information is stored electronically in data bases. Parties to the Convention must have a margin of appreciation in deciding how this notion can be defined...“). S osvobozením právnických a fyzických osob od poplatků v důsledku existence mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, se nicméně počítá (§ 8 odst. 1 písm. e) zákona č. 634/2004 Sb.). Obecně je tedy otázkou, zda lze obhájit stávající úroveň zpoplatnění nahlížení nebo zpřístupňování (kopií) úředních dokumentů, která je stanovena Sazebníkem správních poplatků (například odkazem na obchodní a další ekonomické zájmy státu na tomto zpoplatnění (podle čl. 3 odst. 1 písm. g) Úmluvy).

Poznámka:

Na základě usnesení vlády č. 633/2011 v současnosti probíhá dílčí změna zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích v části upravující správní poplatek za poskytnutí kopie ze správního spisu (položka č. 3), jejímž cílem je mj. tento správní poplatek upravit dle požadavků čl. 7 odst. 2 Úmluvy.

## **5. Možnost uplatnění výhrady k některým ustanovením Úmluvy**

- 5.1. Samotný text Úmluvy možnost výhrady nezakazuje. Dle ustanovení čl. 19 Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí, že stát může při podpisu, ratifikaci, přijetí, schválení smlouvy nebo přístupu k ní učinit výhradu. Výhradu nelze učinit v případě, kdy daná smlouva přímo výhradu zakazuje, nebo smlouva stanoví, že mohou být učiněny pouze určité výhrady, mezi nimiž není taková výhrada uvedena, nebo v případech, které nespadají pod předchozí uvedené situace a taková výhrada je neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy.
- 5.2. Teoreticky by tudíž výhrada k čl. 7 odst. 2 Úmluvy učinit šla. (V samotné Úmluvě je v čl. 6 odst. 2 Úmluvy zohledňována zjevně nepřiměřená zátěž pro daný orgán veřejné správy při zpracování žádosti o přístup k veřejným dokumentům.) Přesto je tu riziko, že k případné výhradě by některý ze smluvních států mohl učinit námitku s tím, že výhrada je v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy.

Přílohy:

1. Český překlad Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům
2. Český překlad předkládací zprávy k této Úmluvě

**Příloha: Orientační přehled „provedení“ Úmluvy ustanoveními InfZ a InfŽP**

Úmluva (čl.)	InfZ	InfŽP
1 odst. 1	-	-
1 odst. 2 písm. a) písm. i)	§ 2 odst. 1 a 2	§ 2 písm. b)
1 odst. 2 písm. a) písm. ii), 1 a 2	§ 2 odst. 1 a 2	§ 2 písm. b)
1 odst. 2 písm. a) písm. ii), 3	§ 2 odst. 1 a 2 (nikoli fyzické osoby hospodařící s veřejnými zdroji)	§ 2 písm. b) (nikoli fyzické osoby hospodařící s veřejnými zdroji)
1 odst. 2 písm. b)	§ 3 odst. 3 (ve spojení s § 2 odst. 1 a 2)	§ 2 písm. a)
2 odst. 1	§ 3 odst. 1	§ 3 odst. 1
2 odst. 2	zákon č. 106/1999 Sb.	zákon č. 123/1998 Sb.
2 odst. 3	-	-
3 odst. 1 písm. a)	§ 7	§ 8 odst. 1 písm. a)
3 odst. 1 písm. b)	§ 7 (a některá další ustanovení)	§ 8 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. c)
3 odst. 1 písm. c)	§ 11 odst. 4 písm. a), § 11 odst. 4 písm. e), § 11 odst. 6	§ 8 odst. 2 písm. c)
3 odst. 1 písm. d)	v této podobě není	v této podobě není
3 odst. 1 písm. e)	§ 11 odst. 3 a § 11 odst. 4 písm. d), e)	zčásti § 8 odst. 3 písm. a)
3 odst. 1 písm. f)	§ 8a, § 8b, § 10, § 11 odst. 1 písm. b), § 11 odst. 2 písm. c)	§ 8 odst. 1 písm. b), c), odst. 2 písm. a),
3 odst. 1 písm. g)	§ 9, § 10, § 11 odst. 2 písm. a) a c)	§ 8 odst. 1 písm. c) a d)
3 odst. 1 písm. h)	v této podobě není uplatňován	v této podobě není uplatňován
3 odst. 1 písm. i)	§ 11 odst. 4 písm. a) a b)	§ 8 odst. 2 písm. c) (zčásti)
3 odst. 1 písm. j)	dle zákona č. 123/1998 Sb.	§ 8 odst. 2 písm. b)
3 odst. 1 písm. k)	§ 11 odst. 1 písm. b) a odst. 3	§ 8 odst. 3 písm. a)
<b>není</b>	<b>§ 11 odst. 1 písm. a) (platný zákon neodpovídá návrhu Úmluvy)</b>	<b>§ 8 odst. 3 písm. d) (platný zákon neodpovídá návrhu Úmluvy)</b>
<b>3 odst. 2</b>	<b>výslovně uveden není, dovozuje se z § 12 a smyslu zákona, zákon je však vhodné takto doplnit</b>	<b>výslovně není, je vhodné doplnit do § 8 odst. 6</b>
3 odst. 3	§ 12	§ 8 odst. 7
4 odst. 1	výslovně uveden není, ale je konstantně dovozován v praxi	§ 3 odst. 1
4 odst. 2	§ 13 odst. 2, § 14 odst. 2 (anonymní žádost se nepřipouští)	§ 3 odst. 1 (anonymní žádost se nepřipouští)
4 odst. 3	§ 14	§ 3
5 odst. 1	výslovně není, „břemeno“ určení dokumentu je na povinném subjektu	výslovně není, „břemeno“ určení dokumentu je na povinném subjektu
<b>5 odst. 2</b>	<b>§ 14 odst. 5 písm. c) (ustanovení neodpovídá, je nutné je změnit)</b>	§ 4
5 odst. 3	výslovně uvedeno není, je konstantně dovozováno	výslovně uvedeno není, je konstantně dovozováno
5 odst. 4	§ 14 odst. 5 písm. d) a navazující ustanovení	§ 7
5 odst. 5	§ 14 odst. 5 písm. a) a b)	§ 8 odst. 2 písm. d) a § 5 odst. 3 písm. b) a c)
5 odst. 6	§ 12, § 15, § 16	§ 9
6 odst. 1	vyplývá z § 4 odst. 3 a § 14 odst. 5 písm. d)	§ 6, § 10 odst. 1 a 2
6 odst. 2	§ 12 (+ § 4 odst. 3)	§ 8 odst. 6
6 odst. 3	§ 6	§ 5
7 odst. 1	§ 17	§ 10 odst. 3 a 4
7 odst. 2	<b>§ 17 odst. 1 (platná právní úprava neodpovídá Úmluvě a je proto nutné uplatnit výhradu k úmluvě)</b>	dtto
8 odst. 1	§ 15 až § 16a + s.ř.s.	§ 9 + správní řád
8 odst. 2	§ 15 až § 16a + s.ř.s.	dtto
9	§ 5 (částečně)	§ 10a
10	§ 5 odst. 7	§ 10a



