

## Informační komisař – ANO či NE?

Usnesením č. 3 ze dne 4. ledna 2012 vzala vláda na vědomí analýzu účinnosti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a uložila ministrovi vnitra, aby do 31. října 2012 zpracoval návrh legislativních změn k posílení účinnosti zmíněného zákona, jejichž realizace byla v předloženém materiálu doporučena<sup>1)</sup>. Jednou ze stěžejních otázek, s níž se předkladatel zmíněného materiálu musel vypořádat, byl požadavek na zřízení úřadu tzv. informačního komisaře jakožto speciální prosazovací a metodické (případně též rozhodovací) instituce pro oblast práva na informace. Ačkoli ministr vnitra jeho zřízení vládě nedoporučil<sup>2)</sup> a vláda se s tímto stanoviskem ztotožnila, stojí za to se u tohoto základního aspektu celého vládního materiálu zastavit a objektivně zhodnotit, zda informačního komisaře český právní prostor skutečně potřebuje, nebo zda je možné obdobného efektu docílit jinými, méně nákladnými opatřeními. Nejedná se přitom o debatu post festum, neboť ihned po jednání vlády velmi ostře vystoupila na podporu nového úřadu část sdružení působících v oblasti práva na informace a boje s korupcí<sup>3)</sup>.

### I. Pojetí úřadu informačního komisaře z hlediska působnosti

Úřad informačního komisaře lze v jeho základní podobě nejstručněji charakterizovat jako *speciálního ombudsmana pro poskytování informací*. Tím jsou vyjádřeny oba jeho základní znaky – pohybuje se v oblasti poskytování informací, kde jako „metodicko-kontrolní“ orgán působí na podporu a ochranu žadatelů o informace. Tuto svou úlohu přitom může vykonávat buď tím, že *ex post* hodnotí správnost

---

\* Autor pracuje na Ministerstvu vnitra, kde se mj. podílí na legislativních a koncepčních materiálech týkajících se zákona o svobodném přístupu k informacím, a podílel se i na přípravě vládního materiálu, jemuž je věnována pozornost v tomto příspěvku. Názory vyjádřené v následujícím textu jsou pouze osobními názory autora a nikoli stanovisky instituce, pro niž je pracovně činný (nevyplývá-li z kontextu jinak).

<sup>1)</sup> Celý materiál, včetně všech jeho příloh, je dostupný na webové stránce Ministerstva vnitra – <http://www.mvcr.cz/odk>, navštíveno dne 31. ledna 2012. Přehled legislativních úkolů, včetně jejich odůvodnění, je uveden v části III.A vládního materiálu, označené jako *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění jeho aplikačních nedostatků*. Zpracováním analýzy informačního zákona přitom ministr vnitra plní jeden z úkolů Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, schválené vládou v lednu roku 2011. Text, který je čtenáři předkládán, z vládní analýzy vychází a argumentačně ji rozšiřuje.

<sup>2)</sup> Přitom se jednalo o konsensuální postoj všech připomínkových míst, neboť materiál byl vládě v této části předkládán bez rozporů (v průběhu přípravy materiálu požadovalo zřízení *informačního komisaře* formou zásadní připomínky pouze Ministerstvo spravedlnosti a Úřad vlády – sekce boje proti korupci, obě připomínková místa však nakonec z těchto požadavků ustoupila; naopak, mnohá připomínková místa se zásadním způsobem vyslovila proti jeho zřízení).

<sup>3)</sup> NĚMEC, J.: Expert: *Vláda přístup k informacím neulehčí, ale ztíží*, In: *aktualne.cz*, 8. ledna 2012; <http://aktualne.centrum.cz/domaci/zivot-v-cesku/clanek.phtml?id=727818>.

postupů subjektů povinných poskytovat informace a přijímá doporučení nebo opatření k nápravě, nebo *preventivně* tím, že vstupuje do probíhajícího procesu vyřizování konkrétní žádosti o poskytnutí informace, tedy do vztahu mezi žadatelem a povinným subjektem (případně též jeho nadřízeným orgánem), formou doporučení či závazných opatření.

S tímto základním pojetím úřadu *informačního komisaře* by však byl spojen i jeho hlavní problém spočívající v principiální *neorganičnosti* jeho působení v podmínkách českého právního řádu, resp. v podmínkách české veřejné správy. Následné hodnocení konkrétních postupů povinných subjektů při poskytování informací je v České republice úlohou soudní moci (soudů ve správním soudnictví), neboť právo na informace jakožto jedno z práv garantovaných a chráněných ústavním pořádkem podléhá soudní ochraně ve smyslu čl. 4 Ústavy České republiky. Obecná kontrola aktivit povinných subjektů v oblasti práva na informace je pak součástí „kontroly“ v rámci hierarchických vztahů (v případě státních orgánů či některých veřejných institucí), resp. předmětem hodnocení při doзору a kontrole ze strany krajských úřadů, Ministerstva vnitra a resortních ministerstev (v případě poskytování informací obcemi a kraji). „Kontrola“ prováděná *komisařem* by tedy v podstatě jen dublovala rozhodovací činnost správních soudů (nadto neúčinně, neboť by sotva mohla být závazná), resp. jiných orgánů veřejné moci. Vstup *informačního komisaře* přímo do procesu vyřizování žádosti o informace by pak mohl působit kontraproduktivně paradoxně spíše k tíži žadatele, neboť by nutně vyžadoval prodloužení lhůty pro poskytnutí informace o dobu související s participací *komisaře* na vyřizování podané žádosti. Pokud by opatření *komisaře* nebyla závazná, smysluplnost takového vstupu by byla taktéž zcela mizivá; pokud by závazná byla, nabízí se logická otázka, zda by nedocházelo k obsahovému překryvu s působností nadřízených orgánů povinných subjektů, které jsou povolány k instančnímu prověřování postupů povinných subjektů při vyřizování konkrétních žádostí o informace (buď rozhodováním o odvolání proti odmítnutí žádosti o informace, tj. proti neposkytnutí informace, nebo rozhodováním o stížnosti na úplnou či částečnou nečinnost povinného subjektu).

Z tohoto důvodu se Ministerstvo vnitra při analýze potřebnosti zavedení *informačního komisaře* soustředilo na širší *variantu*, která komisaře kromě metodicko-kontrolní úlohy pojímá především jako orgán, který je nadán rozhodovací pravomocí<sup>4)</sup>, tedy jinak řečeno jako *nadřízený (odvolací) orgán všech povinných subjektů*.

Je pravdou, že takové řešení by bylo atypické a snad až revoluční (jednalo by se o nadřízený orgán velmi značného množství různorodých subjektů<sup>5)</sup>, spojených

---

<sup>4)</sup> V textech věnujících se této problematice se pro takto pojatou úlohu komisaře vžil označení *prosazovací instituce*.

<sup>5)</sup> Okruh povinných subjektů vymezuje zákon o svobodném přístupu k informacím v § 2 odst. 1 a 2. Náleží mezi ně veškeré státní orgány (všech stupňů), včetně soudů, státních zastupitelství i bez-

jen povinností poskytovat informace), nicméně jako jediné by bylo pro zefektivnění přístupu k informacím skutečně prospěšné. Jeho hlavní výhoda je zřejmá a tkví ve sjednocování rozhodovací praxe povinných subjektů, resp. jejich nadřízených orgánů, která je dnes velmi různorodá, což je dáno dílem jejich rozdílnou odbornou úrovní a dílem ne vždy jednoznačně formulovanými ustanoveními zákona o svobodném přístupu k informacím. Nevýhodou tohoto pojetí by snad mohl být jen určitý nedostatek věcné specializace. Poskytování informací je totiž součástí výkonu té působnosti, již se informace týkají (např. poskytování informací stavebními úřady je integrální součástí výkonu agendy na úseku stavebního řádu), takže k žádoucí „výbavě“ nadřízeného orgánu povinného subjektu patří především odborná znalost v tom odvětví, jehož se informace týkají, která je podmínkou správného věcného hodnocení, zda určitou informaci je možné s ohledem na normy daného oboru veřejné správy vydat či nikoli. Pojetí komisaře jakožto jednotného nadřízeného orgánu povinných subjektů by tedy mohlo vést k určitému (byť zřejmě jen dočasnému) potlačení odborné stránky rozhodování. Tato nevýhoda však není nepřekonatelná, jak ukazuje např. i zkušenost s činností veřejného ochránce práv, jež vykazuje vysokou míru odbornosti napříč různými oblastmi veřejné správy.

Ministerstvo vnitra jakožto zpracovatel vládního materiálu proto v průběhu jeho přípravy a zejména v průběhu vypořádávání připomínek zastávalo zcela jednoznačné dílčí stanovisko, podle něhož pokud by vůbec mělo ke zřízení úřadu *informačního komisaře* dojít, muselo by se jednat o nadřízený orgán všech povinných subjektů, a to i s vědomím rizika spočívajícího v určité, byť zřejmě jen dočasné, nižší orientaci *komisaře* a jeho odborného aparátu v jednotlivých odvětvových oblastech veřejné správy.

Zřízení jakéhokoli nového úřadu však samozřejmě vždy naráží na dnes (ostatně jako kdykoli dosud i jako kdykoli do budoucna) klíčovou otázku *rozpočtového krytí* jeho činnosti. Vládní materiál náklady vyčísluje jak pro pojetí užší, tedy pro pojetí komisaře jakožto metodicko-kontrolního orgánu, tak pro (doporučované) pojetí širší jakožto nadřízeného orgánu povinných subjektů, přičemž dále rozlišuje podle institucionálního postavení tohoto úřadu jako samostatného orgánu nebo jako součásti některého z dnes již existujících státních orgánů. V prvním pojetí vládní materiál odhaduje celkové náklady na přibližně 50 mil. Kč při zřízení úřadu a 23 mil. Kč v dalších letech fungování (počítáno bylo s 20 osobami odborného i technického personálu a s komisařem a jeho zástupcem na úrovni

---

pečnostních sborů, dále všechny územní samosprávné celky, tj. obce i kraje (včetně městských částí a městských obvodů statutárních měst a hlavního města Prahy), tedy více než 6200 samosprávných subjektů, a početně blíže neurčitelná množina tzv. veřejných institucí, mezi které judikatura řadí i takové subjekty, jakými jsou akciové společnosti Dopravní podnik hlavního města Prahy nebo ČEZ. Materiál Ministerstva vnitra celkový počet povinných subjektů velmi střízlivě odhadl na 10 000, patrně jich však reálně bude přinejmenším dvojnásobek (např. na každou obec lze v průměru jistě počítat přinejmenším jednu ji zřízenou veřejnou instituci).

předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů a inspektora tohoto úřadu). Ve druhém pojetí, tedy pokud by komisař působil jakožto jediný nadřízený (odvolací) orgán, byly tyto náklady odhadnuty na částku 66 mil. Kč při zřízení a 39 mil. Kč v dalších letech fungování (personální zabezpečení v tomto případě bylo při odhadovaném minimálním nápadu odvolání a stížností na postupy povinných subjektů v počtu 200 měsíčně, což je jen zlomek předpokládané agendy úřadu, stanoveno na 40 osob odborného i technického personálu). Náklady klesají cca o jednu třetinu, pokud by komisař byl zřízen jako součást některého z existujících státních orgánů (k tomu viz dále).

Tyto částky pak zpracovatele vládního materiálu postavily před otázku, z jakých rozpočtových prostředků by měly být hrazeny, resp. před širší otázkou, zda nelze navrhnout jiná opatření, která by mohla při nulových či při podstatně nižších požadavcích na státní rozpočet docílit stejného nebo srovnatelného efektu, jenž byl sledován vládním zadáním, tedy *reálného* posílení práva na informace. Dříve než tuto otázku zodpovíme, zastavme se stručnosti také u možného institucionálního zakotvení *informačního komisaře*.

## II. Pojetí informačního komisaře z hlediska institucionálního

Jistě nepřekvapí, že touto otázkou se poměrně podrobně zabýval i vládní materiál, který analyzoval v zásadě dvě možnosti – pojetí *informačního komisaře* jako součásti některého z již existujících státních orgánů, nebo jako zcela nového orgánu. Přitom se nejedná o otázku pouze technického rázu, neboť zejména spojení úkolů komisaře s působností Úřadu pro ochranu osobních údajů by mohlo vyvolávat četné pochybnosti, které tento úřad sám naznačuje ve svém stanovisku<sup>6)</sup> a kterých si bylo samozřejmě vědomo i Ministerstvo vnitra jakožto zpracovatel vládního materiálu.

Protože úřad *informačního komisaře* by nutně musel disponovat postavením nezávislého orgánu (jeho nezávislost je esenciální podmínkou jakýchkoli úvah o jeho zřízení), jevílo se jako nejvhodnější zřízení samostatného (nového) orgánu. Náklady však v této variantě byly nejvyšší a dosahovaly již zmíněných 66, resp. 39 mil. Kč ročně<sup>7)</sup>. V úvahu proto připadalo rozšíření působnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů nebo Kanceláře veřejného ochránce práv. Jiné možnosti, zejména zřízení „specializovaného“ vládního zmocněnce pro oblast práva na informace nebo doplnění působnosti Ministerstva vnitra, sice byly nákladově nejnižší, sotva by

---

<sup>6)</sup> „K problémům z praxe“ č. 1/2009, <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=14&loc=511>, navštíveno 3. února 2012.

<sup>7)</sup> Náklady by se nepodařilo podstatně snížit ani v případě, že by sídlo komisaře nebylo v Praze, ale např. v Brně či Ostravě. Jakkoli takové „odloučení“ od ústředních správních úřadů by nezávislému postavení komisaře mohlo prospět, roční úspora zejména z pronájmu prostor nutných pro jeho činnost by patrně nebyla kompenzována z důvodu vyšších výdajů na dopravu a na zabezpečení pracovního styku s exekutivními orgány.

však takto bylo možné zabezpečit nutnou nezávislost této instituce, natož potřebnou neformální autoritu jeho názorů (ať již skrze nezávislost právní nebo skrze osobnost *komisaře*).

Na první pohled zřejmě nejorganičtěji působí včlenění komisaře mezi úkoly Úřadu pro ochranu osobních údajů, jak je tomu v některých evropských státech. Zdánlivě lákavá možnost však naráží na zásadní problém v podobě *střetu obou působností* v rámci jednoho orgánu. Jakkoli se sice v odborných textech i v judikatuře hovoří o nutnosti proporcionálního vyvažování práva na ochranu osobnosti a osobních údajů a práva na informace<sup>8)</sup>, přesto se jedná o dvě ve své podstatě antagonistická práva, jejichž vzájemné vyvažování je často záležitostí nikoli zcela jednoznačných právních argumentů, ale především subjektivního citu, který se nemůže úplně oprostít od „právně-ideologického“ založení interpreta (byť zahaleného do sebesofistikovanější argumentace). Jakkoli se sice právo na informace střetává s různými právy či veřejnými statky, přesto v praxi nejčastěji dochází ke střetu právě s právem na ochranu osobnosti a osobních údajů. Pokud by Úřad pro ochranu osobních údajů dostal do vínku též problematiku práva na informace, bylo by patrně jen obtížné obě oblasti na půdě jedné instituce uvést do souladu. Po mém soudu by buď zvítězilo jedno z obou střetávajících se práv, takže by tendence Úřadu směřovala buď ve prospěch práva na informace, nebo naopak ve prospěch práva na ochranu osobních údajů (což lze předpokládat), nebo by vznikl jakýsi „Papinův efekt“ a bylo by jen otázkou času, kdy by takto nevhodně „natlakovaný hrnec“ *explodoval*. Ostatně hlubokou skepsi (eufemisticky řečeno) ke spojení takových úkolů vyjádřil i samotný Úřad pro ochranu osobních údajů ve svém již výše zmíněném stanovisku.

Jako méně problematické by naopak působilo spojení úkolů *informačního komisaře* s úkoly *Veřejného ochránce práv*, když, jak bylo také již připomenuto, informační komisař ve svém základním pojetí je jakýsi „malý ombudsman“ pro oblast práva na informace. Pro takové spojení by svědčila i současná náplň „kontrolní“ činnosti *Veřejného ochránce práv*, která se svým zákonným vymezením vztahuje i na poskytování informací státními orgány a orgány územních samosprávných celků při plnění úkolů státní správy (viz dále). Ani zde by však takové spojení nebylo bezproblémové. Pokud by totiž komisař působil jako jediný nadřízený (odvolací) orgán všech povinných subjektů, stal by se *ochránce* standardním správním orgánem a zřetelně by tak vystoupil ze stávajícího pojetí této instituce tak, jak je (snad dosud) zná nyní platný zákon č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv*.

---

<sup>8)</sup> Z celé plejády rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu zde připomenu alespoň „základní“ nálezy v této oblasti – nálezy ze dne 9. února 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97, jehož publikovaná právní věta zní: *Při střetu práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv stojících na stejné úrovni, je především věcí obecných soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým.*

Z možných institucionálních řešení proto zbylo pouze jediné – a bohužel i nejdražší: zřízení zvláštního státního orgánu. Při problematickém rozpočtovém krytí si však předkladatel nutně musel položit i otázku, zda identického efektu v podobě reálného posílení práva na informace (a není sporu o tom, že existence *informačního komisaře* by oproti současnému stavu k takovému cíli napomohla, resp. jistě by nemohla tento stav zhoršit) nelze docílit jinými, méně nákladnými prostředky.

### III. Lze informačního komisaře nahradit jinými systémovými opatřeními?

Již z úvodu tohoto příspěvku je patrné, že Ministerstvo vnitra taková opatření nalezlo. Může překvapit, že jako základní problém práva na informace nebyly ve vládním materiálu označeny ani *chybná aplikace právní úpravy* (neboť ve které oblasti práva se s chybnou aplikací nesetkáváme? – od toho jsou zde především správní soudy, aby aplikaci právní úpravy v určité oblasti veřejné správy sjednotily a do jisté míry i dotvářely), ani zjevné *aplikační excesy ze strany povinných subjektů*, ať již záměrné nebo ty, které plynou z neznalosti, ale *délka realizace práva na informace*, tedy doba, která může reálně uplynout mezi podáním žádosti o informaci a jejím získáním od povinného subjektu (a zdaleka přitom nejde jen o případy porušování zákonných lhůt ze strany povinných subjektů). Ta se přitom v praxi projevuje na dvou úrovních: na úrovni, kterou bychom mohli pro zjednodušení charakterizovat jako *úroveň správní*, tedy při vyřizování žádostí o informace povinnými subjekty a následně při přezkumu jejich postupů nadřízenými orgány, a na úrovni, kterou lze označit jako *úroveň soudní* a která spočívá – jak jinak – v soudním přezkumu postupu povinných subjektů.

Zákon o svobodném přístupu k informacím povinnému subjektu ukládá, aby žádost o informace vyřídil v zásadě vždy do 15 dnů [výjimečně do 7 dnů v případě odložení žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu a výjimečně v prodloužené lhůtě do 30 dnů; srov. § 14 odst. 5 písm. d) a c) a odst. 7 a § 15]. Stejně tak i nadřízený orgán má o odvolání či o stížnosti rozhodnout do 15 dnů, přičemž podané odvolání nebo stížnost mu mají být povinným subjektem předány k rozhodnutí do 15, resp. do 7 dnů ode dne jejich doručení povinnému subjektu [srov. § 16 odst. 2 a 3 a § 16a odst. 5 a 8]. Připustíme-li, že povinné subjekty neporuší zákon a žádost o informace vyřídí včas jejím odmítnutím podle § 15, tj. zdůvodněným neposkytnutím požadovaných informací, má po řádně podaném odvolání nadřízený orgán v zásadě pouze možnost odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit [§ 90 odst. 5 správního řádu], nebo je může zrušit a věc vrátit povinnému subjektu k novému projednání [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu]<sup>9)</sup>. Pokud povinný subjekt při

<sup>9)</sup> Změna rozhodnutí o odmítnutí žádosti na rozhodnutí vyhovující [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu] je pojmově vyloučena, neboť při poskytování informace se kladné rozhodnutí nevydává. Zrušení rozhodnutí a zastavení řízení [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] patrně rovněž není možné, neboť by znamenalo zastavení řízení o žádosti o poskytnutí informace. O zrušení a zastavení řízení by snad bylo možné uvažovat, jen pokud by po zastavení řízení (rozuměj řízení o odmítnutí žádosti) odvolací orgán informaci sám přímo poskytl.



novém vyřizování žádosti nevykročí z mezí závazného právního názoru odvolacího správního orgánu, může žádost znovu odmítnout, tentokrát např. s odkazem na jiný právní důvod (odvolací orgány se obvykle ve zrušovacím rozhodnutí omezují pouze na posouzení důvodů pro neposkytnutí informace, které aplikoval povinný subjekt, a ne vždy jdou nebo mohou jít ve svých úvahách nad jejich rámec).

Tím v praxi může docházet (a ze zkušeností opravdu dochází) ke specifickému *procesnímu ping-pongu*, neboť odvolací správní orgán v současnosti nemá možnost či povinnost přikázat povinnému subjektu přímé poskytnutí informace. Markantní jsou tyto situace v případě poskytování informací územními samosprávnými celky z oblasti samostatné působnosti, kde nadřízený orgán informaci sám poskytnout nemůže, a to poněkud paradoxně i kdyby jí disponoval<sup>10)</sup>. Nicméně i v případech jiných povinných subjektů nebude poskytnutí informace nadřízeným orgánem často realizovatelné, dílem protože nadřízené orgány ne vždy disponují vyžádanými informacemi (ty by sice měly být většinou součástí správního spisu, praxe však zdaleka tak jednoznačně nepostupuje), a dílem protože ani odvolací orgán obvykle nemá zájem přebírat odpovědnost za vyřízení žádosti, resp. za (subjektivně často velmi „problematicky vnímané“) poskytnutí konkrétních informací konkrétnímu žadateli<sup>11)</sup>.

Na úrovni soudní je problém jednodušší. Soudy nemají stanovenou lhůtu, do níž musejí rozhodnout o žalobě vztahující se k právu na informace (ať již o „standardní“ žalobě proti rozhodnutí nadřízeného orgánu povinného subjektu ve vztahu k odmítnutí žádosti podle § 65 s. ř. s. nebo o žalobě na ochranu před nečinností povinného subjektu podle § 79 s. ř. s., popřípadě hypoteticky o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.). Markantní je tento problém zejména v případě Městského soudu v Praze, u něhož není výjimkou rozhodování o správní žalobě i delší než tři roky. Jakkoli je tento stav zapříčiněn objektivními okolnostmi (mimořádně vysokým nápadem správních žalob u tohoto soudu), přesto je z hlediska práva na informace obecně považován za neudržitelný, neboť informace stará tři roky je informací obvykle již málo využitelnou.

Ani jeden z těchto popsanych problémů práva na informace by však zřízení

---

<sup>10)</sup> Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jenž vylučuje změnu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, vydaného územním samosprávným celkem v samostatné působnosti, po mém soudu v tomto případě jakékoli úvahy o přímém poskytnutí informace nadřízeným (odvolacím) orgánem zcela vylučuje.

<sup>11)</sup> Žadatelé o informace někdy bývají povinnými subjekty chápáni jako „problémisté“, kteří si osobují právo kontrolovat správnost jejich postupů, jako „zvědavci“ či jako osoby, které již samotným podáním žádosti zpochybňují řádný výkon veřejné správy osloveným povinným subjektem. Realizace práva na informace se tak bohužel někdy dostává z roviny právní do roviny osobní a tomu odpovídá i často poněkud iracionální a apriorní odmítavý postoj mnoha pracovníků povinných subjektů. To je poněkud zvláštní aspekt práva na informace, když svou podstatou je vyřízení žádosti o informaci správní činností jako vyřízení jakékoli jiné žádosti či podnětu např. v oblasti stavebního řádu, a mělo by se k němu přistupovat objektivně a nezaújatě.

úřadu *informačního komisaře* nemohlo (uspokojivě) vyřešit. V případě rozhodovací činnosti soudů by jakékoli jeho zasahování bylo z podstaty nepřipustné, v případě „vstupu“ *komisaře* do rozhodování povinného subjektu a jeho nadřízeného orgánu by docházelo jen k prodloužení doby vyřízení žádosti (viz výše naznačené). Ministerstvo vnitra proto zcela logicky navrhlo jiné, reálně účinnější a především efektivnější opatření v podobě tzv. *informačního příkazu*. Jeho podstatou je, zjednodušeně řečeno, povinnost nadřízeného (odvolacího) orgánu, pokud ruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, namísto vrácení věci k novému projednání přikázat povinnému subjektu přímé poskytnutí konkrétní požadované informace ve stanovené lhůtě (samozřejmě je-li informaci možné poskytnout a může-li tento závěr učinit nadřízený orgán sám)<sup>12)</sup>. Tím by se žadateli dostalo exekučního titulu proti nečinnému povinnému subjektu<sup>13)</sup>, a to se všemi důsledky s tím spojenými. Oproti původnímu záměru nakonec ministerstvo nenavrhovalo stanovení *soudní lhůty*, když akceptovalo argumentaci Ministerstva spravedlnosti, poukazující jednak na nesystémovost takového opatření a dále na novelu soudního řádu správního, provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., která změnila pravidla pro určování místní příslušnosti krajských soudů (nově podle sídla správního orgánu prvního stupně), což by mělo vést k „odlehčení“ nápadu u Městského soudu v Praze a k adekvátnímu urychlení jeho rozhodování, včetně rozhodování v oblasti práva na informace.

Argumenty zastánců nové instituce obvykle rovněž poukazovaly na nutnou existenci *metodického orgánu*, jenž by mohl z pozice své autority působit na povinné subjekty při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím – zákona nikterak legislativně zdařilého a za dobu jeho platnosti vícekrát nepřiliš úspěšně „normativně-záplatovaného“.

Je pravdou, že existence *jediného „poradního“ orgánu* v současnosti do jisté míry chybí, na druhou stranu ji nahrazuje *metodická činnost* ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů, kterou jim uložila vláda (vládním usnesením bylo všem ministrům a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů přikázáno, aby na úseku své působnosti poskytovali metodickou pomoc obcím a krajům ve vztahu k poskytování příslušných odvětvových informací podle

---

<sup>12)</sup> Podobný institut již dnes zákon o svobodném přístupu k informacím zná ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí o odvolání v § 16 odst. 4: *Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*

<sup>13)</sup> Svým způsobem se jedná o určitou obdobu rozhodnutí o stížnosti na postup povinného subjektu podle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Na rozdíl od rozhodnutí o stížnosti by však *informační příkaz* představoval exekuční titul ve smyslu občanského soudního řádu (ve vazbě k rozhodnutí o stížnosti tuto možnost v podstatě odmítl Nejvyšší soud v nedávném usnesení ze dne 19. října 2011, sp. zn. 20 Cdo 3922/2009, jenž je dostupný na <http://www.nsoud.cz>).



zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>14)</sup>. Zmínit lze především metodickou aktivitu Ministerstva vnitra jakožto věcného gestora zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>15)</sup>. Určité metodické úkoly dokonce předpokládá i prováděcí nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností podle zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. § 1 tohoto nařízení). Přitom nelze opomenout (a naopak je nutné zdůraznit) úlohu správních soudů, zejména pak Nejvyššího správního soudu, jenž svou rozsáhlou rozhodovací aktivitou v oblasti práva na informace<sup>16)</sup> působí daleko efektivněji a účinněji, než by mohla působit jakákoli nezávazná doporučení *informačního komisaře*<sup>17)</sup>.

*Kontrolní úkoly* (v tom nejširším slova smyslu) ve vztahu k poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím plní nejen nadřízené orgány povinných subjektů při rozhodování o konkrétních stížnostech a odvoláních, ale také soudy při soudním přezkumu postupů povinných subjektů. Kontrola je rovněž samozřejmou součástí řízení podřízených státních orgánů, a ve vztahu k obcím a krajům, což je významná množina povinných subjektů, je i součástí dozoru a kontroly vykonávané krajskými úřady a věcně příslušnými ministerstvy pro oblast přenesené působnosti a Ministerstvem vnitra pro oblast působnosti samostatné<sup>18)</sup>. Ve vztahu k poskytování informací státními orgány a orgány územních samosprávních celků v oblasti přenesené působnosti se přitom již dnes může uplatnit i Veřejný ochránce práv, který může prověřovat a v praxi též příležitostně prověřuje postupy podle zákona o svobodném přístupu k informacím při vyřizování konkrétních podaných žádostí o informace<sup>19)</sup>.

---

<sup>14)</sup> Srov. usnesení vlády ze dne 9. ledna 2008, č. 4, bod II.2 písm. b), jímž vláda uložila všem ministrům a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů *poskytovat přiměřeným způsobem metodickou pomoc krajům a obcím při aplikaci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, při poskytování informací, které se vztahují k věcné působnosti jimi řízených ministerstev a ústředních správních úřadů*.

<sup>15)</sup> Za všechny uveďme např. stanovisko č. 1/2012 odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra k výkladu a aplikaci § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, které je dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk>, nebo metodické pomůcky ke stanovení sazebníku úhrad za poskytování informací či k poskytování informací ze správních spisů, které jsou dostupné tamtéž. Na zmíněné webové stránce je dostupná rovněž celá řada dalších metodických a výkladových materiálů k zákonu o svobodném přístupu k informacím.

<sup>16)</sup> Pokud si ve webovém vyhledávací rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zadáte oblast hledání „Právo na informace“, zjistíte, že tento soud v dané oblasti vydal za dobu své existence k 1. únoru 2012 již 427 rozhodnutí, což je na zákon čítající 26 ustanovení více než úctyhodné číslo.

<sup>17)</sup> Ta by mohla být některými povinnými subjekty vnímána jako ono pověstné poskytování *knížecích rad*.

<sup>18)</sup> Viz zákony o územních samosprávních celcích – obecní zřízení (zákon č. 128/2000 Sb.), krajské zřízení (zákon č. 129/2000 Sb.) a zákon o hlavním městě Praze (zákon č. 131/2000 Sb.).

<sup>19)</sup> Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, podle něhož se působnost ochránce vztahuje mj. na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající (...) a na orgány územních samosprávních celků při výkonu státní správy, tedy nutné i na poskytování informací jakožto nedílnou součást výkonu státní správy.

Je tedy zřejmé, že institut *informačního komisaře* není třeba zřizovat ani pro metodické působení ani pro výkon kontroly činnosti povinných subjektů, neboť obě tyto jeho potencionální působnosti jsou již nyní organizačně zabezpečeny, byť nejsou realizovány z „jednoho místa“. Diskusní snad může být pouze, zda je jejich zajištění realizováno v praxi dostatečně, nicméně ani závěr o nedostatečném reálném provádění metodicko-kontrolních činností v oblasti práva na informace není po mém soudu důvodem pro zřizování nové instituce, ale spíše důvodem pro zefektivnění stávajícího systému i mechanismů.

Zastánci zřízení nového úřadu poukazovali též na zahraniční srovnání s tím, že ve „většině“ evropských zemí je tento úřad zřízen a úspěšně vykonává svou činnost. Ve skutečnosti tomu tak není, o čemž svědčí i srovnání zahraničních úprav, které bylo součástí vládního materiálu<sup>20)</sup>. Autor tohoto srovnání, Ing. Oldřich Kužilek, velký zastánce zřízení úřadu *informačního komisaře* a nepochybně též aspirant na obsazení takové funkce, v tomto materiálu přitom sám doložil, že v evropských zemích zdaleka nejde o převažující trend, neboť i z jím posuzovaného vzorku zemí (56) jich má komisaře zřízeno jen polovina (v zemích EU je v 15 komisař zřízen, ve 13 nikoli, přitom v některých je tato funkce spojená s „obecným“ ombudsmanem). O *informačním komisaři* jako nezbytné podmínce pro efektivní a účinnou realizaci práva na informace tedy nelze hovořit ani z hlediska zahraničního srovnání.

Zřízením úřadu *informačního komisaře* bylo v diskusích nad analýzou účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím podmiňováno také zavedení jakýchkoli opatření směřujících k ochraně povinných subjektů proti zneužívání práva na informace ze strany některých žadatelů. Zákon o svobodném přístupu k informacím se totiž při současné úpravě postavení povinných subjektů může velmi snadno stát platformou pro „šikanu“ povinných subjektů, neboť žadatelé v zásadě nejsou nijak omezeni v množství podávaných žádostí ani v množství požadovaných informací. Zákon je tak využíván jako nástroj pomsty např. za výpověď ze zaměstnání, za nevydání stavebního povolení nebo dokonce jako nástroj řešení sousedského sporu, je-li soused shodou okolností pracovníkem povinného subjektu (všechny tyto případy jsou popsány a doložitelné z praxe). Každý, kdo se zákonem pracuje v pozici povinného subjektu a setkal se s takovým žadatelem, nepochybně ví, jak obtížné je takové žádosti vyřizovat v zákonem stanovených lhůtách a jaké problémy v celkové činnosti úřadu může takový žadatel vyvolat.

V současnosti zákon výslovně žádná opatření pro tyto případy neupravuje<sup>21)</sup>,

---

Pokud jde o soudy a státní zastupitelství, vztahuje se jeho působnost na výkon státní správy soudů a státních zastupitelství, pod níž poskytování informací soudy a státními zastupitelstvími jakožto povinnými subjekty samozřejmě náleží (srov. § 1 odst. 7).

<sup>20)</sup> Viz část III. C materiálu pro jednání vlády (<http://www.mvcr.cz/odk>).

<sup>21)</sup> Zjevně obstrukční či šikanózní žádost je dle mého názoru zneužitím práva na informace, což poskytuje *faktický důvod* pro rozhodnutí o odmítnutí takové žádosti podle § 15 zákona o svo-

vláda nicméně uložila doplnění zákona o výslovnou možnost odmítnutí zjevně obstrukční žádosti a o možnost žádat zálohu na úhradu nákladů za poskytnutí informace, která by měla řešit snahy o obcházení povinného hrazení úhrad za poskytnutí informací žadateli. Zavedení těchto opatření však bylo podmíněno tím, že se podaří nalézt takové legislativní řešení, které bude minimalizovat zneužití tohoto institutu povinnými subjekty. Tomuto požadavku přitom lze vyhovět i *bez nutné ingerence informačního komisaře* (v navrhované podobě formou závazného „dobrozdání“, zda určitého žadatele již lze považovat za „kverulanta“). Postačí zkrácená lhůta pro odmítnutí žádosti a zkrácená lhůta pro přezkum tohoto rozhodnutí nadřízeným orgánem (samozřejmě s tím, že marné uplynutí těchto lhůt má za následek „neučinnost“ odmítnutí žádosti povinným subjektem z důvodu jím tvrzené kverulace) a zákonem stanovená maximální hranice pro výši zálohy.

#### IV. Závěr

Domnívám se, že vládní materiál zcela správně zřízení *informačního komisaře* jako nového orgánu nyní nedoporučil, neboť relativně vysoké náklady spojené s jeho zřízením a činností by nebyly vyváženy jednoznačnými pozitivními efekty, resp. natolik razantním zlepšením vymahatelnosti práva na informace, které by tento nový úřad mohl přinést a kterého by nebylo možné dosáhnout jinými opatřeními. Jistěže i v oblasti práva na informace je možné mnoho zlepšit, a to nejen v rovině aplikační, ale taktéž v rovině legislativní, když platný zákon vykazuje od svého vzniku celou řadu velmi sporných řešení. Potřebnost zřízení nové metodicko-prosazovací instituce však prokázána nebyla, což po mém soudu vládní materiál adekvátně doložil. Při jeho čtení a zejména pak při čtení jednotlivých vládě (ne)doporučovaných řešení je ovšem nutné zbavit se všech ideologických nánosů a nepravdivých klíšé, jimiž někteří zastánci *bezbréhosti* práva na informace na úkor jiných práv a veřejných statků s oblibou argumentují. Přitom si nejsem jist, zda je v současné době dostatek osobností typu prvního Veřejného ochránce práv nebo současného předsedy Ústavního soudu, které by v pozici *informačního komisaře* mohly na vztahy mezi povinnými subjekty a žadateli působit mediačním způsobem a zejména které by mohly být oběma aktéry „informačního vztahu“, tj. žadateli i povinnými subjekty, právem vnímány jako nezávislé, nestranné a v oblasti práva fundované a objektivní autority, hodné dobrovolného respektování.

---

bodném přístupu k informacím [pokud Nejvyšší správní soud mohl jako *faktické důvody* pro odmítnutí žádosti vyhodnotit opakované žádosti o identické informace nebo žádosti o informace, které neexistují (srov. jeho rozsudky ze dne 2. 4. 2008, č. j. 2 As 71/2007-56 a ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007-75), není dle mého názoru důvod nepřipustit odmítnutí žádosti i pro zneužití práva na informace]. Výslovný důvod pro odmítnutí obstrukční žádosti ostatně není žádné *novum*, zná jej např. dnes platný zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, § 8 odst. 3 písm. b): *Dále je možno odeprít zpřístupnění informace, pokud žádost je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně.*