

Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím patří nepochybně od svého přijetí mezi významné právní normy, které se podílejí na základním rámci demokratického systému v České republice, neboť i přesto, že bývá také zneužíván, představuje jeden z důležitých nástrojů kontroly veřejnosti nad výkonem veřejné správy a nad fungováním veřejných institucí vůbec. Zákon byl přijat k provedení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který garantuje ústavní právo na informace, a posléze se stal i základní normou, která transponuje do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Od samého počátku, tedy od 1. 1. 2000, kdy zákon nabyl účinnosti, je ovšem provázen řadou otazníků a výkladových problémů, které jsou zčásti způsobeny již tím, že zákon vznikl na základě poslanecké iniciativy, což se bohužel odrazilo i na úrovni jeho legislativního zpracování. Za dobu bezmála desetiletí účinnosti zákona se k těmto sporným otázkám nashromáždila již poměrně obsáhlá judikatura správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu, a vážou se k němu i některá důležitá rozhodnutí Ústavního soudu.

Cílem tohoto příspěvku je rekapitulovat a analyzovat, bez nároku na úplnost, dosavadní judikaturu k vybraným hmotněprávním institutům zákona¹⁾, ovšem pouze takovou, která je relevantní z hlediska současného znění zákona, jenž doznal po své nejdůležitější novelizaci zákonem č. 61/2006 Sb.²⁾ zásadních změn. Pomineme tedy vedle dalších procesních otázek především početně významnou

¹⁾ Z dosavadních přehledů judikatury k předmětnému zákonu viz např. MELZER, F. Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech práva na informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. *Soudní rozhledy* č. 11/2005, s. 397.

²⁾ Po přijetí zákona č. 61/2006 Sb. nebylo jasné, kdy tento zákon nabyl účinnosti, neboť dle jeho čl. IV se tak mělo stát od 1. 1. 2006, ovšem zákon byl publikován až v částce Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 8. 3. 2006. Tuto otázku vyjasnil až rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č.j. 4 Ans 5/2007 – 60, publikovaný pod č. 1791/2009 Sb. NSS, který vyšel z toho, že pokud zákonodárce stanovil den nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je třeba s ohledem na princip právní jistoty s takovým zákonem zacházet tak, jakoby takové ustanovení neobsahoval, a je tedy třeba aplikovat § 3 odst. 3 větu první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle níž, není-li stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti 15. dnem po vyhlášení. Nejvyšší správní soud tak dovodil, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti dnem 23. 3. 2006.

skupinu judikátů, jež se věnovaly fikci rozhodnutí o odepření požadovaných informací či fikci rozhodnutí o zamítnutí odvolání, kterou zákon ve své dřívější podobě spojoval s marným uplynutím lhůty pro vyřízení žádosti o poskytnutí informací, resp. s marným uplynutím lhůty pro rozhodnutí o odvolání. Vzhledem k tomu, že tento institut přinášel více potíží a zbytečných sporů než užítku v podobě efektivní ochrany před nečinností povinného subjektu, resp. odvolacího orgánu, byl novelou č. 61/2006 Sb. ze zákona odstraněn s tím, že žadatelé o informace mají po vyčerpání prostředků ochrany před nečinností, které jim poskytují zákon o svobodném přístupu k informacím a správní řád, možnost využít žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. soudního řádu správního (s. ř. s.). Dosavadní judikatura k této otázce má tedy určitý význam již pouze pro použití zvláštního zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který si institut fiktivních rozhodnutí prozatím zachoval³⁾.

1. Definice povinného subjektu

První otázkou, jíž se budeme věnovat, je definice povinného subjektu, tedy subjektu, který je dle předmětného zákona povinen poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. Dle § 2 odst. 1 zákona ve znění před novelou č. 61/2006 Sb. byly povinnými subjekty státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Citovaná novela dovětek „hospodařící s veřejnými prostředky“ vypustila, čímž k větší jasnosti právní úpravy rozhodně nepřispěla. Dle § 2 odst. 2 zákona pak mezi povinné subjekty patří i ty subjekty, které sice nelze podřadit pod první odstavce citovaného ustanovení, kterým však zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Budou sem tedy patřit především fyzické a právnické osoby, včetně veřejnoprávních korporací v oblasti profesní či zájmové samosprávy, jež zákon pověřil výkonem veřejné správy. Jejich povinnost poskytovat informace se ovšem omezuje právě pouze na jejich rozhodovací činnost v oblasti veřejné správy, netýká se tedy jiných aktivit těchto osob⁴⁾.

³⁾ Věci podle právní úpravy před novelou č. 61/2006 Sb. však stále ještě dobíhají zejména v řízeních o kasačních stížnostech před Nejvyšším správním soudem. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak v usnesení ze dne 28. 4. 2009, č.j. 4 As 55/2007 – 84, publikovaný pod č. 1879/2009 Sb. NSS, ještě dle staré právní úpravy posuzoval, zda 15 denní lhůta pro vyřízení žádosti o informaci jejím poskytnutím či vydáním rozhodnutí o odepření informace (§ 14 odst. 3 písm. c) a § 15 odst. 4 zákona v původním znění) je zachována pouze tehdy, pokud jsou v uvedené lhůtě informace či zamítavé rozhodnutí žadateli také doručeny, jak dovozovala dosavadní judikatura, či zda postačí, aby byly informace či rozhodnutí v uvedené lhůtě povinným subjektem předány k doručení žadateli, k čemuž se rozšířený senát také přiklonil. Výsledný verdikt je sice relevantní i pro posouzení zachování této lhůty dle nové právní úpravy, ovšem s nedodržením této lhůty již není spojována fikce negativního rozhodnutí.

⁴⁾ 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, a.s., 2005, s. 69.

Dosavadní judikatura k okruhu povinných subjektů se z větší části věnuje především výkladu neurčitěho právního pojmu „veřejná instituce“. Jeho bližší vymezení podaly v první řadě dva důležité nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02⁵⁾ a sp. zn. III. ÚS 686/02⁶⁾. V prvně zmíněné věci Ústavní soud odmítl interpretaci, že by za veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky měly být považovány jen Česká televize a Český rozhlas, jak by se mohlo zdát z důvodové zprávy k zákonu č. 39/2001 Sb., jímž byla tato kategorie do zákona vložena. Ve druhém ze zmiňovaných nálezů Ústavní soud sám podal obecnou definici zmíněného pojmu, přičemž do této kategorie zařadil veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem (patrně šířeji veřejnoprávním subjektem – pozn. aut.), kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností. Ústavní soud dospěl v uvedené věci k závěru, že všechny uvedené definiční znaky splňuje také bývalý Fond národního majetku.

Nejvyšší správní soud z uvedených východisek Ústavního soudu ve své rozhodovací praxi povětšinou vycházel. Ve věci sp. zn. 3 Ads 33/2006⁷⁾ tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky je též Všeobecná zdravotní pojišťovna. Ovšem naopak ve věci sp. zn. 6 As 52/2004⁸⁾ Nejvyšší správní soud judikoval, že státní podnik zřízený podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, jehož hlavním předmětem podnikání je správa a provoz mezinárodního letiště (tehdejší Letiště Praha, s. p.), není veřejnou institucí. Nejvyšší správní soud se vypořádal i se zmíněnými nálezy Ústavního soudu, považoval však za rozhodující, že předmětný státní podnik není dle jeho závěrů osobou veřejného práva, protože nedisponuje žádným zvláštním veřejnoprávním oprávněním či nadáním, naopak se jedná o běžného podnikatele, byť svou výhradně obchodní činností uspokojuje zájem státu coby svého zakladatele, který by ovšem k této soukromoprávní činnosti mohl využít i formu obchodní společnosti. Nejvyšší správní soud považoval též za podstatný způsob vzniku státního podniku, který pokládal za v zásadě obdobný vzniku obchodních společností.

S tímto závěrem se ovšem neztotožnil Ústavní soud, který svým nálezem sp. zn. I. ÚS 260/06⁹⁾ citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil. Ústavní soud souhlasil s tím, že způsob založení subjektu je jedním z důležitých kritérií pro určení, zda se jedná o veřejnou instituci, nikoliv však kritériem jediným.

⁵⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, publ. pod č. 10/2003 Sb. nál. a usn. ÚS.

⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, publ. pod č. 30/2003 Sb. nál. a usn. ÚS.

⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č.j. 3 Ads 33/2006 – 57, publikovaný pod č. 1272/2007 Sb. NSS.

⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2006, č.j. 6 As 52/2004 – 67, publikovaný pod č. 851/2006 Sb. NSS.

⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

Ústavní soud konstatoval, že se „v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické“. Za relevantní hlediska v této souvislosti Ústavní soud považoval vedle způsobu vzniku a zániku instituce rovněž hledisko osoby zřizovatele, dále subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce, existenci či neexistenci státního dohledu nad činností instituce a veřejný nebo soukromý účel instituce. Na základě těchto kritérií dospěl Ústavní soud k závěru, že státní podnik je veřejnou institucí, neboť jeho zakladatelem je stát, přičemž jeho založení musí ze zákona předcházet usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku, nad činností státního podniku je vykonáván státní dohled, a pokud jde o hledisko účelu, za kterým byla instituce založena, dle § 3 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku jsou státní podniky zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Ústavní soud poznamenal, že všechny druhy veřejné dopravy lze vzhledem k jejich charakteru, potřebě a významu považovat za veřejné služby, v daném případě se jednalo o mezinárodní veřejné civilní letiště.

Důležitý judikát přijal Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 As 57/2006¹⁰⁾, v němž použil kritéria pro veřejnou instituci odvozená ve výše zmíněných rozhodnutích Ústavního soudu a dospěl k závěru, že za veřejnou instituci je nutno považovat i akciovou společnost, která je stoprocentně vlastněna veřejnoprávní korporací, v daném případě obcí. Klíčovým argumentem byla pro Nejvyšší správní soud skutečnost, že obce mohou zakládat podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecního zřízení) pro výkon samostatné působnosti právnické osoby, přičemž pokud by takové osoby nepodléhaly režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, záleželo by pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti garantované ústavním pořádkem ČR¹¹⁾. Je otázkou, zda lze uvedenou argumentaci Nejvyššího správního soudu vztáhnout i na takové obchodní společnosti, v nichž nemusí mít obec nutně stoprocentní účast, dokonce nemusí být vůbec přímým společníkem či akcionářem uvedené společnosti, a přesto bude ve smyslu příslušných ustanovení obchodního zákoníku osobou danou společnost ovládající.

Z jiného pohledu se k otázce definice povinného subjektu Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozhodnutí ve věci sp. zn. 2 As 89/2006¹²⁾, kde za povinný subjekt označil Kancelář prezidenta republiky jakožto organizační složku státu hospo-

¹⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č.j. 8 As 57/2006 – 67, publikovaný pod č. 1688/2008 Sb. NSS.

¹¹⁾ Srov. PODHRÁZSKÝ, M. Informační povinnost v akciové společnosti plnící veřejný účel. *Právní fórum* č. 10/2008, s. 450.

¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2007, č.j. 2 As 89/2006 – 107, publikovaný pod č. 1402/2007 Sb. NSS.

dařící se státními prostředky v rámci samostatné rozpočtové kapitoly (viz zákon č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Nejvyšší správní soud přímo neposuzoval, zda by byl povinným subjektem v určitých případech i prezident republiky, z jeho argumentace v uvedené věci však vyplývá, že by tomu tak bylo ve vztahu k pravomocem, které má prezident nikoli jako ústavní činitel, ale jako „správní úřad sui generis“, přičemž do této oblasti řadí Nejvyšší správní soud pravomoc prezidenta jmenovat soudce.

Ve věci sp. zn. 2 As 58/2007¹³⁾ pak Nejvyšší správní soud zaujal jednoznačné stanovisko, podle něhož je povinným subjektem veřejný ochránce práv, a to z toho prostého důvodu, že jde o státní orgán svého druhu, který je dle zákona č. 349/1999 Sb. nadán pravomocí kontrolovat a dohlížet nad činností veřejné správy. Nejvyšší správní soud v tomto případě ovšem nepovažoval za účelné rozlišovat z hlediska žádostí o informace mezi těmi, které by se týkaly činnosti Kanceláře veřejného ochránce práv jakožto samostatné organizační složky státu a činnosti veřejného ochránce práv samotného. V obou případech má být za povinný subjekt považován veřejný ochránce práv s tím, že o všech žádostech má naopak rozhodovat právě Kancelář veřejného ochránce práv (o odvolání proti jejímu rozhodnutí vedoucí této kanceláře).

Ve věci sp. zn. 3 As 13/2007¹⁴⁾ Nejvyšší správní soud obdobně posuzoval, zda je možné považovat obecní úřad za povinný subjekt jako celek, a konstatoval, že obecní úřad je jediným správním orgánem a rovněž jediným povinným subjektem bez ohledu na to, kterému odboru či složce dle vnitřního organizačního řádu úřadu příslušná agenda, k níž směřuje žádost o informace, náleží. Obecní úřad tedy není oprávněn odložit věc či dokonce odepřít poskytnutí informace se zdůvodněním, že se požadované informace nacházejí na jiném odboru téhož úřadu, než je ten, na který se žadatel původně obrátil. Obdobné pravidlo by samozřejmě mělo platit i v případě jiných orgánů územní samosprávy (krajských úřadů) či v případě státních orgánů.

2. Definice informace

Další ne úplně triviální otázkou analyzovaného zákona je, co zákon vlastně rozumí pod pojmem informace. Zákon ve znění před novelou č. 61/2006 Sb. definoval informaci vůbec neobsahoval, podle § 3 odst. 3 současného znění zákona se informací pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu

¹³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 2 As 58/2007 – 52, publikovaný pod č. 1586/2008 Sb. NSS.

¹⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č.j. 3 As 13/2007 – 75, www.nssoud.cz.

zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Podle § 3 odst. 4 zákona není informací počítačový program. Podle § 2 odst. 4 zákona se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Znění po novele, v tomto směru výrazně ovlivněné transpozicí výše uvedené směrnice, se tedy zdá směřovat k tomu, že za informaci, kterou lze žádat, bude považován výhradně určitý dokument, ať již v listinné, elektronické či jiné podobě. To by byl ovšem výrazný posun oproti tomu, jak je pojem informace chápán zejména samotnými žadateli o informaci, které často zajímají určité údaje z činnosti povinných subjektů, jež se však většinou nenacházejí na jedině listině či jediném dokumentu a povinný subjekt musí takové údaje, chce-li je poskytnout, nejprve shromáždit z různých informačních zdrojů. Je otázkou, zda bude takové žádosti možné považovat i nadále za žádosti o informace, či zda je bude třeba hodnotit jako podnět k vytváření nových informací, na něž se informační povinnost povinného subjektu nevztahuje. Byť se k pojmu informace vyjadřuje několik rozhodnutí správních soudů, z nichž některá budou dále analyzována, nedává dosavadní judikatura na uvedenou otázku prozatím jednoznačnou odpověď¹⁵⁾.

V jednom ze svých raných rozhodnutí ve věci sp. zn. 2 As 55/2003¹⁶⁾ Nejvyšší správní soud nepovažoval Příručku UNHCR k výkladu Ženevské úmluvy o uprchlících za informaci, jež by se vztahovala k působnosti daného povinného subjektu, tj. Ministerstva vnitra, vzhledem k tomu, že zpracovatelem této příručky je jiný subjekt, konkrétně právě Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jak se ovšem zdá z argumentace soudu, nepovažoval uvedenou příručku za informaci dle zákona o svobodném přístupu k informacím, v tehdejší znění (tj. před novelou č. 61/2006 Sb.) vůbec, neboť jde o výkladovou pomůcku, kterou má Ministerstvo vnitra k dispozici v azylových řízeních stejně jako další komentáře či poznámková vydání k mezinárodním smlouvám, zákonům či k jiným právním předpisům a jako ostatní odborné publikace či slovníky. Její vydání by tak dle uvedeného judikátu odporovalo účelu a smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Je otázkou, zda by byl závěr Nejvyššího správního soudu shodný i podle současného znění zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ve věci sp. zn. 1 As 17/2008¹⁷⁾ naopak již Nejvyšší správní soud vycházel plně z § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, v účinném znění, a dospěl k jednoznačnému závěru, že pokud je požadována informace v podobě dokumentu – tak jako v daném případě kopie nájemních smluv uzavřených povinným subjektem, a nejsou zde důvody ani pro částečné odepření poskytnutí informace, pak povinný subjekt musí poskytnout tento dokument jako takový

¹⁵⁾ K pojetí pojmu informace dle právního stavu před novelou č. 61/2006 Sb. viz HORNÍK, J. K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. *Právní rozhledy* č. 10/2004, s. 371.

¹⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č.j. 2 As 55/2003 – 37, publikovaný pod č. 555/2005 Sb. NSS.

¹⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č.j. 1 As 17/2008 – 67, publikovaný pod č. 1627/2008 Sb. NSS.

a není oprávněn selektovat z požadovaného dokumentu pouze některé vybrané části a poskytnout tak pouze jakési shrnutí obsahu dokumentu.

3. Působnost zákona o informacích

Patrně nejobsáhlejší judikatura se nashromáždila k otázkám, které se týkají vymezení působnosti zákona o informacích ve vztahu k zákonům jiným, a k souvisejícím důvodům odepření poskytnutí žádané informace.

Ve znění před novelou č. 61/2006 Sb. ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím uvádělo, že tento zákon se nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu, přičemž poznámkou pod čarou odkazoval na zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Ve znění po novele vynětí poskytování osobních údajů z působnosti zákona bylo odstraněno, přičemž ochrana osobních údajů má být nyní zajištěna prostřednictvím § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož mj. osobní údaje povinný subjekt poskytne v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Naopak do § 2 odst. 3 zákona byla doplněna (ne příliš logicky ani systémově) obdobná výlučka, která se ovšem tentokrát týká informací, které jsou dle zvláštních zákonů předmětem průmyslového vlastnictví. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím kromě toho stanoví, že zákon se nevztahuje na poskytování dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Dané ustanovení nyní vedle zákona o právu na informace o životním prostředí zmiňuje také zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon).

Mnohem konkrétnější vymezení předpisu, který může být považován za zvláštní úpravu poskytování informací v určité oblasti, jež vylučuje použití úpravy obecné stanovené v zákoně o svobodném přístupu k informacím, není náhodné. Zákonodárce zde reagoval právě na dosavadní judikatorní vývoj k této otázce a chtěl dát jednoznačně najevo, že za takovou zvláštní úpravu je možné považovat pouze skutečně plnohodnotnou a komplexní úpravu poskytování informací v určité oblasti, a to jak po stránce hmotněprávní, tak k otázce procesní, jak je tomu například právě v případě zákona o právu na informace o životním prostředí.

3.1 Nahlížení do spisu dle správního řádu

Naproti tomu pochybnosti podle dřívějšího znění zákona budily zejména jednotlivé dílčí úpravy nahlížení do spisu či přístupu k určitým dokumentům obsažené v některých právních předpisech. V první řadě bylo třeba řešit otázku, do jaké míry má veřejnost přístup k informacím ve správním řízení, neboť na správní

řízení přímo nedopadala a ani nedopadá žádná ze zákonných výjimek týkajících se poskytování informací. Ve věci sp. zn. 5 A 158/2001¹⁸⁾ ovšem Nejvyšší správní soud dovodil, že ustanovení § 23 tehdy účinného správního řádu (č. 71/1967 Sb.), jež upravovalo okruh osob oprávněných nahlédnout do správního spisu, tedy zejména účastníků správního řízení, je zvláštní úpravou ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím a v případech, na něž se vztahuje § 23 správního řádu, tak nelze podle zákona o svobodném přístupu k informacím postupovat. Dle tohoto judikátu by tedy jiná osoba, než osoba oprávněná nahlédnout do spisu podle správního řádu, neměla mít právo požadovat informace o daném správním řízení, s výjimkou pouze obecných informací, neměla by tedy především přístup k listinám obsaženým ve správním spisu.

Závěr citovaného judikátu však byl výrazně modifikován rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 34/2005¹⁹⁾. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že § 23 správního řádu upravuje maximální možnou šíři oprávnění nahlížet do spisu, a to v celém jeho rozsahu (pouze s výjimkou protokolu o hlasování), a aniž by musela osoba oprávněná nahlížet do spisu jakkoli specifikovat obsah informací, které hodlá ve spise nalézt. V takto široce koncipovaném oprávnění přístupu ke spisu ustanovení § 23 správního řádu v souladu s výše citovaným judikátem vylučuje aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento závěr ovšem nemůže vyloučit užší přístup k informacím podle zákona o svobodném přístupu k informacím, není-li požadované poskytnutí informace zákonem omezeno. Na to navázal Nejvyšší správní soud v již citovaném rozhodnutí sp. zn. 3 As 13/2007²⁰⁾, když výslovně připustil, že úprava nahlížení do spisu dle správního řádu a úprava v zákonu o svobodném přístupu k informacím vedle sebe stojí. Neomezené právo osob oprávněných k nahlížení do spisu na přístup k listinám v tomto spise obsaženým nevylučuje obecné právo každého žádat o zpřístupnění (poskytnutí kopie) jakékoli listiny obsažené ve správním spise, toto právo však podléhá všem omezením dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud je z některého z těchto důvodů poskytnutí informací zcela či zčásti odepřeno, je správní orgán o tom povinen vydat tak jako v jiných případech rozhodnutí. Zároveň ovšem z § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že případný důvod pro odepření poskytnutí pouze některých údajů obsažených na požadované listině nemůže být důvodem odepření poskytnutí kopie celé této listiny, ale toliko důvodem k vyloučení právě těch údajů, na něž se zákonná výjimka z poskytování informací vztahuje. Pokud tedy taková listina obsahuje např. osobní údaje, je povinností správního orgánu, nejsou-li dány jiné zákonné důvody k jejímu odepření, kopii takové listiny poskytnout, ovšem tak, aby byly osobní údaje znečitelněny (tj. v anonymizované podobě).

¹⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2004, č.j. 5 A 158/2001 – 100, publikovaný pod č. 204/2004 Sb. NSS.

¹⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2006, č.j. 8 As 34/2005 – 76, www.nssoud.cz.

²⁰⁾ Op. cit. *supra*, č. 14.

Uvedený právní názor byl potvrzen i v navazujícím rozhodnutí sp. zn. 6 As 52/2007²¹⁾, podle něhož pokud se žadatel o informace výslovně dovolává postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, není důvod jeho žádost odmítnout s poukazem na § 23 odst. 2 správního řádu²²⁾. Naopak ve věci sp. zn. 2 As 38/2007²³⁾ Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 38 nového správního řádu č. 500/2004 Sb. je již natolik komplexní úpravou, že v případech, na které dopadá, nelze postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z obsahu rozhodnutí se však zdá vyplývat, že je touto úpravou vyloučen pouze přístup k celému spisu (ať již formou poskytnutí kopií či zpřístupněním originálu), a to patrně ještě pouze u osob, které by jinak byly do spisu oprávněny nahlédnout dle § 38 nového správního řádu. Ani v daném případě tedy Nejvyšší správní soud nezpochybnul právo osob, které nejsou oprávněny k přístupu do spisu dle § 38 nového správního řádu, domáhat se poskytnutí kopií jednotlivých listin ze správního spisu v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím²⁴⁾. Je však otázkou, nakolik je citované rozhodnutí druhého senátu Nejvyššího správního soudu v souladu se starším judikátem pátého senátu ve věci sp. zn. 5 As 3/2006²⁵⁾, v němž se jednoznačně konstatuje (byť ve vztahu k § 23 starého správního řádu), že účastenství ve správním řízení, které opravňuje k nahlédnutí do spisu v režimu správního řádu, samo o sobě nevylučuje možnost takové osoby požádat o poskytnutí informací z tohoto spisu v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím²⁶⁾.

3.2 Nahlížení do dokumentace dle stavebního zákona

Správní soudy posuzovaly též vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a § 133 dřívějšího stavebního zákona č. 50/1976 Sb., podle něhož byly orgány územního plánování a stavební úřady povinny umožnit osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, nahlížet do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb a pořizovat si z ní výpisy, přitom byly povinny učinit opatření, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství nebo zákonem uložená či uznaná povinnost

²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, č.j. 6 As 52/2007 – 80, www.nssoud.cz.

²²⁾ Tento názor odpovídá také většinovému stanovisku doktríny, viz např. Korbel, F. a kol., op. cit. *supra* č. 4, s. 80 až 82.

²³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č.j. 2 As 38/2007 – 78, www.nssoud.cz.

²⁴⁾ Obdobně ke vztahu § 38 správního řádu a zákona o svobodném přístupu k informacím viz ŠEMORA, V. K některým aspektům nahlížení do spisu dle správního řádu, *Právní rozhledy* č. 7/2008, s. 238.

²⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č.j. 5 As 3/2006 – 70, www.nssoud.cz.

²⁶⁾ M. Kindl obdobně soudí, že daňovému subjektu by neměl být odepřen přístup k dokumentům v jeho daňovém spisu, podá-li žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a to dokonce ani k některým částem spisu, do nichž mu správce daně za určitých okolností dle zákona č. 337/1992 Sb. nemusí povolit nahlížet, jako např. k pomůckám – viz KINDL, M. Nahlížení do pomůcek, *Právní fórum* č. 1/2005, s. 1.

mlčenlivosti²⁷⁾. V jednom ze starších rozhodnutí ve věci sp. zn. 5 As 7/2004²⁸⁾ se Nejvyšší správní soud vyslovil v tom smyslu, že § 133 stavebního zákona není ve vztahu speciality k zákonu o svobodném přístupu k informacím, nicméně představuje legitimní omezení práva na informace a povinné subjekty jsou povinny při poskytování informací formou nahlédnutí do územní či stavební dokumentace či poskytování kopií z ní respektovat podmínky § 133 stavebního zákona. Ještě dále posléze zamířil rozhodnutím ve věci sp. zn. 5 Ca 126/2006²⁹⁾ Městský soud v Praze, když konstatoval, že od práva náležejícího vybrané skupině osob dle § 133 stavebního zákona je třeba odlišit obecné právo na informace vyplývající ze zákona o svobodném přístupu k informacím, které podléhá omezením stanoveným pouze zákonem. Podle § 133 stavebního zákona byly dle Městského soudu v Praze chráněny pouze některé druhy informací, a to z důvodu ochrany zájmů tam uvedených.

3.3 Nahlížení do dokumentů dle zákona o obcích

Nejvyšší správní soud se zabýval též vztahem zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve věci sp. zn. 6 As 40/2004³⁰⁾ zaujal názor, podle něhož neveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva nahlížet do zápisu ze schůze rady (§ 101 odst. 1 a 3 obecního zřízení) nebrání samy o sobě ostatním požadovat informace vztahující se k těmto zápisům v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Z tohoto judikátu lze i dovodit, že obdobně právo občanů obce starších 18 let či osob, jež vlastní na území obce nemovitost, nahlížet do usnesení rady obce a pořizovat si z nich výpisy (§ 16 odst. 2 písm. e) a odst. 3 obecního zřízení), nebrání ostatním osobám v tom, aby se domáhaly poskytnutí těchto informací v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedený přístup Nejvyšší správní soud potvrdil též v novějším rozhodnutí sp. zn. 6 As 79/2006³¹⁾, pokud jde o přístup k zápisům ze schůzí zastupitelstva obce.

Obecně lze tedy shrnout, že v judikatuře správních soudů převažuje názor, podle něhož dílčí právní úpravy přístupu pro vymezený okruh osob k určitým dokumentům formou nahlížení a pořizování výpisů, ať již se týkají správního řízení či jiných oblastí, nelze považovat za „zvláštní právní předpis“ ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, který by sám o sobě vylučoval

²⁷⁾ K tomuto tématu viz také HANÁK, M. Poskytování informací stavebním úřadem, *Právní rádce* č. 4/2007, s. 38.

²⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č.j. 5 As 7/2004 – 53, www.nssoud.cz.

²⁹⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č.j. 5 Ca 126/2006 – 28, publikovaný pod č. 1300/2007 Sb. NSS.

³⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, č.j. 6 As 40/2004 – 62, publikovaný pod č. 711/2005 Sb. NSS.

³¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č.j. 6 As 79/2006 – 58, publikovaný pod č. 1342/2007 Sb. NSS.

čoval právo ostatních na poskytnutí těchto dokumentů formou jejich kopií či na poskytnutí informací vztahujících se k těmto dokumentům dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ovšem v případě žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vzít v úvahu také veškerá možná omezení tohoto práva, která zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje. Je však třeba zároveň připustit, že judikaturu k těmto otázkám není ještě možno považovat za zcela ustálenou a není ani vyloučeno, že se některými z uvedených otázek bude muset v budoucnu zabývat a sjednocené stanovisko zaujmout rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

4. Omezení práva na informace

4.1 Trestní řízení a rozhodovací činnost soudů

S vymezením působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu k jiným právním předpisům upravujícím přístup určitého okruhu osob k některým dokumentům souvisí též otázka práva na informace ze soudního řízení, ať již jde o řízení trestní, občanské soudní řízení či řízení ve správním soudnictví. Na rozdíl od výkonu veřejné správy se však k řízení před soudem vztahují přímá zákonná omezení práva na informace. Podle § 11 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím povinné subjekty neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení (tj. včetně probíhajícího přípravného řízení) a informace o rozhodovací činnosti soudů, novela č. 61/2006 Sb. k tomu doplnila: „s výjimkou pravomocných rozsudků“.

K poskytování informací v trestním řízení se vztahuje judikát Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 15 Ca 189/2006³²⁾, který zdůrazňuje, že omezení podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. se týká výlučně probíhajícího trestního řízení, a nikoliv již řízení ukončeného. Na probíhající trestní řízení se uplatní, pokud jde o poskytování informací, výlučně trestní řád, zatímco u skončených trestních řízení nepřestavuje trestní řád natolik komplexní úpravu týkající se poskytování informací, aby mohl být zvláštním právním předpisem ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, jenž by vylučoval možnost domáhat se informací podle tohoto zákona. Z tohoto právního názoru lze tedy dovodit, že je možné podle zákona o svobodném přístupu k informacím žádat mj. o kopii pravomocného rozsudku ve skončeném trestním řízení, jejímuž poskytnutí by neměl bránit § 11 odst. 4 písm. a) ani b) zákona o svobodném přístupu k informacím, je však samozřejmě třeba každou konkrétní žádost zkoumat i z pohledu jiných zákonných omezení práva na informace. Další omezení přístupu k informacím o činnosti orgánů činných v trestním řízení pak představuje i § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, v současném znění.

³²⁾ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 8. 2006, č.j. 15 Ca 189/2005 – 28, nepublikováno.

Pokud jde obecně o pravomocné rozsudky soudů³³⁾, Městský soud v Praze ve věci sp. zn. 10 Ca 144/2005³⁴⁾ dospěl k jednoznačnému závěru, že na ně nelze uplatnit omezení dle § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to ani v jeho znění před novelou č. 61/2006 Sb. Nejvyšší správní soud ovšem v nedávném rozhodnutí sp. zn. 8 As 50/2008³⁵⁾ zaujal stanovisko, že pokud jde o současné znění § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, toto ustanovení brání povinným subjektům v poskytování jakýchkoli informací o rozhodovací činnosti soudů s jedinou výjimkou, kterou je poskytnutí informací v podobě pravomocných rozsudků. Žádosti o poskytnutí nepravomocných rozsudků tedy nelze vyhovět. Dle informace z médií bylo toto rozhodnutí napadeno ústavní stížností, jejíž součástí je i návrh na zrušení citovaného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, bude tedy třeba vyčkat na posouzení věci Ústavním soudem.

4.2 Obchodní tajemství

Z ostatních zákonných omezení práva na informace existuje významnější judikatura především k § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 9 odst. 1 zákona, ve znění před novelou č. 61/2006 Sb., povinný subjekt neposkytne požadovanou informaci, pokud „je označena za obchodní tajemství“. Podle znění téhož ustanovení po novele povinný subjekt neposkytne informaci, pokud „je obchodním tajemstvím“. Rozsah daného omezení práva na informace zužuje odstavec 2 citovaného ustanovení, podle něhož se při poskytování informace, která se týká používání veřejných prostředků, nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků za porušení obchodního tajemství (znění po novele č. 61/2006 Sb.). Výše uvedená, nikoliv nepodstatná formulační změna odstavce 1 daného ustanovení je opět výsledkem vývoje judikatury k této otázce.

Již ve věci sp. zn. 7 A 118/2002³⁶⁾ totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li se skutečně jednat o obchodní tajemství, musí být splněny podmínky § 17 obchodního zákoníku, tedy musí se jednat o skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň

³³⁾ F. Rigel je toho názoru, že formulací „s výjimkou pravomocných rozsudků soudů“ zákonodárce míní nejen pravomocné rozsudky, ale veškerá pravomocná soudní rozhodnutí ve věci samé (resp. šířeji rozhodnutí, kterým se řízení končí), byť mohou mít i formu usnesení – viz RIGEL, F. Poskytování soudních rozhodnutí prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, *Jurisprudence* č. 4/2008, s. 3.

³⁴⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2007, č.j. 10 Ca 144/2005 – 37, publikovaný pod č. 1270/2007 Sb. NSS.

³⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č.j. 8 As 50/2008 – 75, publikovaný pod č. 1880/2009 Sb. NSS.

³⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č.j. 7 A 118/2002 – 37, publikovaný pod č. 654/2005 Sb. NSS. Obdobně Nejvyšší správní soud judikoval již předtím v rozsudku ze dne 27. 2. 2004, č.j. 6 A 136/2002 – 35, publikovaném pod č. 768/2006 Sb. NSS.

potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje. K tomu, aby obchodní tajemství mohlo být uplatněno jako důvod pro odepření poskytnutí informací, musí být dále splněny podmínky stanovené zákonem o svobodném přístupu k informacím. Z citovaného judikátu vyplývá, že povinný subjekt, který se odvolává na obchodní tajemství, musí ve svém rozhodnutí naplnění jednotlivých pojmových znaků obchodního tajemství odůvodnit. Mezi tyto pojmové znaky patří též vůle podnikatele skutečnosti, jež jsou předmětem obchodního tajemství, utajovat. Z toho mj. vyplývá, že tyto skutečnosti musí být jako obchodní tajemství označeny již před doručením žádosti o poskytnutí informace. Zároveň dle § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím nesmí být odepřena informace, která se týká používání prostředků z veřejných rozpočtů a jejich příjemce. V případě smlouvy o dílo, které je veřejnou zakázkou, tedy nemůže být odepřena přinejmenším informace o ceně díla a alespoň rámcová informace o předmětu plnění, za něž se cena stanoví, tedy informace o dílu samotném.

Skutečnost, že označení požadované informace za obchodní tajemství bylo i podle znění § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím před novelou č. 61/2006 Sb. nutnou, nikoliv však dostačující podmínkou, pak vyplývá rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 24/2007³⁷⁾, podle něhož je správní orgán povinen vždy zkoumat, zda informace označená podnikatelem za obchodní tajemství skutečně splňuje všechny náležitosti obchodního tajemství dle § 17 obchodního zákoníku.

4.3 Vnitřní pokyny a personální předpisy

Za zmínku stojí též judikatura k § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 A 168/2002³⁸⁾ spisy Ministerstva spravedlnosti k agendě podnětů ke stížnostem pro porušení zákona vedené výhradně pro potřeby ministra spravedlnosti k zaujetí stanoviska k podnětu nebo návrhu na podání stížnosti pro porušení zákona v trestních věcech lze zařadit do kategorie vnitřních pokynů dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto lze poskytnutí požadovaných informací z těchto spisů omezit.

³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č.j. 7 As 24/2007 – 106, www.nssoud.cz.

³⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2004, č.j. 7 A 168/2002 – 39, www.nssoud.cz.

Naproti tomu Městský soud v Praze ve věci sp. zn. 10 Ca 196/2004³⁹⁾ konstatoval, že předpis, který vymezuje působnost jednotlivých složek a pracovníků správního orgánu ve správním řízení nelze považovat za výlučně vnitřní pokyn nebo personální předpis povinného subjektu dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Výkon veřejné správy je vždy činností orgánů veřejné moci navenek, ve vztahu k veřejnosti a patří k ní zejména rozhodování o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti.

Na toto rozhodnutí městského soudu pak navázal Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 5 As 28/2007⁴⁰⁾, když konstatoval, že pokud se pokyny řady „D“ a „DS“, vydávané k výkladu daňových zákonů Ministerstvem financí, týkají výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně jakožto orgánu veřejné moci navenek, nelze je, jakkoli jsou označeny, považovat za vnitřní pokyny ve smyslu citovaného ustanovení a upírat tak právo na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají, tj. daňovým subjektům. Podle Nejvyššího správního soudu nelze za vnitřní pokyn považovat každý akt, který správní orgán takto označí, rozhodný je vždy konkrétní obsah daného aktu.

4.4 Ochrana osobních údajů a důvěrnosti majetkových poměrů

Nejvyšší správní soud měl též možnost se vyjádřit k ochraně osobních údajů jakožto možnému důvodu pro odeprání poskytnutí informací. Jak již bylo řečeno, původně byl odkaz na zákon o ochraně osobních údajů obsažen v § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím s tím, že jde o zvláštní právní předpis upravující poskytování osobních údajů, na něž se zákon o svobodném přístupu k informacím nevztahuje. Za tohoto právního stavu byl přijat judikát sp. zn. 5 A 135/2001⁴¹⁾, v němž Nejvyšší správní soud shledal v souladu se zákonem postup Ministerstva spravedlnosti, které odmítlo poskytnout informaci o vedoucích pracovnících ministerstva s údaji, kde působili v době vymezené zákonem č. 480/1991 Sb., o době nesvobody, s odůvodněním, že se jedná o osobní údaje, přičemž nakládání s nimi je explicitně vyňato z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Naproti tomu ve věci sp. zn. 7 A 3/2002⁴²⁾ již Nejvyšší správní soud omezil prostor pro odeprání poskytnutí informací z důvodu ochrany osobních údajů, když konstatoval, že osobním údajům je poskytnuta dostatečná ochrana jejich zneči-

³⁹⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2006, č.j. 10 Ca 196/2004 – 41, publikovaný pod č. 928/2006 Sb. NSS.

⁴⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č.j. 5 As 28/2007 – 89, publikovaný pod č. 1532/2008 Sb. NSS.

⁴¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2003, č.j. 5 A 135/2001 – 39, publikovaný pod č. 193/2004 Sb. NSS.

⁴²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, č.j. 7 A 3/2002 – 46, www.nssoud.cz.

telněním v autentickém textu, a proto nelze odmítnout poskytnout ucelenou část textu pouze z toho důvodu, že obsahuje osobní údaje.

Na obě tato rozhodnutí navázal Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 As 6/2004⁴³⁾, když na jednu stranu souhlasil s tím, že žádosti požadující poskytnout údaje o odměnách vyplacených konkrétním uvolněným zastupitelům obce z veřejného rozpočtu nelze vyhovět, neboť z takové informace by byly patrné osobní údaje jednotlivých zastupitelů a nelze tuto informaci poskytnout ani v té podobě, kdy by se namísto jména a příjmení uváděla pouze funkce, např. starosta nebo místostarosta, neboť i v této podobě by byly jednotlivé osoby identifikovatelné, jednalo by se tedy i tak o osobní údaje dle § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Podle Nejvyššího správního soudu však nelze bez dalšího odmítnout žádost o poskytnutí údajů o výši odměn uvolněných zastupitelů v podobě, kdy by tyto částky nebyly přiřazeny ke konkrétním osobám určeným ať již podle jména a příjmení či podle funkcí. V takovém případě je třeba zkoumat, zda by se dle konkrétních okolností i tak jednalo o osobní údaje, tedy údaje vztahující se k určenému nebo určitelnému subjektu údajů, nebo by se již jednalo o anonymní údaj, který k určenému nebo určitelnému subjektu údajů nelze vztáhnout.

Byť se všechna citovaná rozhodnutí vztahují k právnímu stavu před novelou č. 61/2006 Sb., jsou použitelná i pro současné znění zákona o svobodném přístupu k informacím, kde, jak již bylo řečeno, již není poskytování osobních údajů vyňato z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, představuje však zákonný důvod pro částečné nebo úplné odepření požadované informace (§ 8a zákona o svobodném přístupu k informacím).

Nelze ovšem zapomínat též na omezení možnosti (a zároveň povinnosti) odepřít poskytnutí osobních údajů upravené v § 8b současného znění zákona o svobodném přístupu k informacím. Dle odstavce 1 citovaného ustanovení povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, podle druhého odstavce se toto pravidlo nevztahuje na poskytování veřejných prostředků ve zde vymezených oblastech, především v oblasti sociální a zdravotní. Rozsah základních osobních údajů je stanoven v odstavci 3.

Tohoto ustanovení se dovolával i žadatel o informace o osobách, kterým konkrétní finanční úřad prominul příslušenství daně na základě § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a na základě vyhlášky č. 299/1993 Sb. Ve věci sp. zn. 5 As 53/2007⁴⁴⁾ Nejvyšší správní soud shledal oprávněným postup finančních orgánů, které uvedené informace neposkytly s odkazem na ochranu důvěrnosti majetkových poměrů dle § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož informace o majetkových poměrech osoby, která není povin-

⁴³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2004, č.j. 2 As 6/2004 – 49, www.nssoud.cz.

⁴⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č.j. 5 As 53/2007 – 85, www.nssoud.cz.

ným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění nebo sociálním zabezpečení povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne. Nejvyšší správní soud neměl pochyb o tom, že příslušenství daně, které sleduje osud daně, může být nositelem, byť zprostředkované, informace o výši daňové povinnosti, výši daňových nedoplatků a jistým způsobem tak může podávat rámcový obraz o celkových majetkových poměrech dotčeného daňového subjektu a jeho životní úrovni a že ho tedy nutno zahrnout pod ochranu důvěrnosti majetkových poměrů dle § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud však v uvedené věci neřešil – a je přitom pravda, že k této otázce přímo nesměřovaly uplatněné kasační námitky –, zda prominutí daně či příslušenství daně dle § 55a zákona o správě daní a poplatků, na které není právní nárok, je nutno považovat za formu poskytnutí veřejných prostředků dle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Na tuto otázku odpověděl Nejvyšší správní soud kladně až ve věci sp. zn. 5 As 64/2008, jež se týkala téhož žadatele o informace o osobách, kterým bylo prominuto příslušenství daně. Byť je i v této věci činný tentýž senát Nejvyššího správního soudu, rozhodl se od svého předchozího rozhodnutí, pokud by mělo být interpretováno tak, že uvedené informace nelze v žádném případě poskytnout, odchýlit, a to právě s odvoláním na § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Z usnesení⁴⁵⁾, kterým pátý senát předložil danou věc dle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, lze dovodit, že považuje § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím za zvláštní úpravu nejen ve vztahu k § 8a, ale i k § 10 téhož zákona. Pokud tedy určitá osoba obdrží veřejné prostředky, a to ať již přímo, nebo tím, že je jí prominut dluh vůči veřejnému rozpočtu, musí strpět v zájmu zajištění důsledné kontroly poskytování veřejných prostředků, že budou případnému žadateli poskytnuty její osobní údaje, resp. údaje o jejích majetkových poměrech v rozsahu uvedeném v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy jméno, příjmení, rok narození, obec trvalého pobytu a výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Jak již bylo řečeno, konečné slovo k dané otázce bude mít rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

K § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje i již citovaný judikát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 33/2006⁴⁶⁾. Nejvyšší správní soud v něm odmítl názor, že by za informace o důvěrných majetkových poměrech mohly být považovány celkové částky vyplacené Všeobecnou zdravotní pojišťovnou jednotlivým zdravotnickým zařízením. Informace o těchto platbách nemají samy o sobě dostatečně vypovídající charakter ani o majetkových poměrech plátců zdravotního pojištění ani o majetkových poměrech příjemců těchto plateb, a to vzhledem k pluralitě zdravotních pojišťoven a vzhledem k tomu, že platby za úhrady zdravotní péče nepředstavují jediný zdroj příjmů daných zdravotnických zařízení.

⁴⁵⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č.j. 5 As 64/2008 – 137, www.nssoud.cz.

⁴⁶⁾ Op. cit. *supra*, č. 7.

4.5 Ochrana utajovaných informací

Konečně je třeba zmínit též judikát ve věci sp. zn. A 2/2003⁴⁷⁾, který se vyjadřuje k několika různým důvodům pro omezení práva na informace a mimo jiné také k § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci (dříve za utajovanou skutečnost), k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne. V dané věci Nejvyšší správní soud konstatoval, že utajení informací podle příslušného zákona může být důvodem pro odepření poskytnutí informace, nikoliv však za situace, kdy utajení podléhala toliko příprava dokumentu, ale již ne dokument samotný.

Jak vyplývá z uvedeného rozboru, dosavadní judikatura správních soudů k hmotněprávním institutům zákona o svobodném přístupu k informacím zatím poskytuje spíše útržkovitý než ucelený obraz o této problematice, navíc ji v některých otázkách nelze ještě považovat za zcela ustálenou a lze naopak očekávat její další vývoj, a to nejen v přímé souvislosti se změnami, jimiž prochází samotný zákon o svobodném přístupu k informacím. Přesto lze v dosavadní judikatuře vysledovat zřetelnou tendenci, která v souladu s rozhodovací praxí Ústavního soudu odmítá restriktivní přístup k právu na informace zaručenému v čl. 17 odst. 5 Listiny, tedy takový přístup, který by toto ústavní právo – byť nejde o právo absolutní, ale takové, jehož vymezení je svěřeno zákonu – zbavil jeho podstaty, účelu a smyslu. Tento pohled se promítá jak do spíše rozšiřující definice povinných subjektů či definice informace, tak naopak do spíše zužujícího výkladu výjimek z práva na informace, na jejichž základě lze požadované informace odepřít. Tomuto přístupu pak v zásadě odpovídá i judikatura správních soudů k procesním institutům daného zákona, která vychází z nutnosti poskytnout žadateli o informace takový rozsah procesních práv, který by mu umožnil domoci se efektivním způsobem ochrany jeho práva hmotného, tedy samotného práva na informace o činnosti orgánů veřejné moci. Tyto otázky mohou být případně podrobeny samostatné analýze, nebyly však předmětem tohoto přehledu judikatury k hmotněprávním institutům zákona o svobodném přístupu k informacím.

Shrnutí:

Príspevek pojednává o judikatuře správních soudů, především Nejvyššího správního soudu, k hmotněprávním otázkám zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který představuje jeden z důležitých nástrojů kontroly veřejnosti nad výkonem veřejné moci. Příspěvek se zabývá dosavadním vývo-

⁴⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č.j. A 2/2003 – 73, publikovaný pod č. 1469/2008 Sb. NSS.

jem judikatury k definici subjektu povinného k poskytování informací, k pojmu informace, k vymezení působnosti zákona ve vztahu k jiným právním předpisům a k zákonným výjimkám z práva na informace. Dospívá k závěru, že dosavadní judikatura, přes svoji neúplnost a ještě ne zcela ustálený charakter, vykazuje zřetelnou tendenci odmítající restriktivní přístup k ústavně zaručenému právu na informace, který by toto právo zbavil jeho podstaty, účelu a smyslu. Tento pohled se promítá do spíše rozšiřující definice povinných subjektů či definice informace a naopak do spíše zužujícího výkladu výjimek z práva na informace, pro něž lze požadované informace odepřít.

Act on Free Access to Information in case law of administrative courts

Summary:

The article describes case law of administrative courts, particularly of the Supreme Administrative Court, on substantive law issues related to the Act No. 106/1999 Coll., on Free Access to Information, which represents one of the important tools for democratic control of the exercise of public authority. The article deals with the development of case law relating to the definition of a subject obliged to provide information, to the legal definition of information, to the scope of the Information Act and to the legal exemptions from a right to information. The article concludes, that existing case law, though it is neither complete, nor fully settled, shows clear tendency for rejecting restrictive approach to the constitutionally guaranteed right to information, which would deprive it of its substance and *raison d'être*. This perspective results in, on one hand, rather wide definition of subjects obliged to provide information or in wide definition of information itself and, on the other hand, in rather narrow interpretation of the exemptions from the right to information, which allow to restrict the access to requested information.