

12. 11. 2018

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Otevřené otázky práva na přístup k informacím ve světle aktuální judikatury

Jedním ze základních, a v posledních letech hojně skloňovaným, lidským právem, je právo na přístup k informacím o činnosti veřejné správy či šířeji veřejné sféry. Jedná se o základní právo zakotvené jak na české ústavní úrovni[1], tak na úrovni Evropské unie[2]. Obsahově blízkou oblastí práva jsou pak pravidla pro další využití informací veřejného sektoru (re-use of public sector information), která jsou na unijní úrovni upravena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

**Cílem této směrnice je harmonizovat právní úpravy v jednotlivých členských státech, aby veřejnoprávní subjekty, pokud zveřejňují informace, tak činily způsobem, který umožní další využití těchto dat (s jistou mírou zjednodušení lze říci, že informace mají být zveřejňovány ve formě tzv. open dat).**

## Konkrétní úprava v českém právním řádu

V českém právním řádu je jak právo na přístup k informacím, tak otázka formy zveřejňování dat a možnosti jejich dalšího využití upravena v zákoně č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím. Uvedený předpis rozlišuje dva způsoby poskytování informací: zveřejněním a na žádost, kdy odlišným momentem je především motivace či důvod pro jejich zveřejnění na straně povinného subjektu. V prvním případě, zveřejnění, se jedná o právní povinnost daného subjektu určité informace zveřejnit nebo o jeho vlastní rozhodnutí, že tak učiní, ve druhém případě je oním impulsem žádost o informace od konkrétní osoby. S ohledem na § 5 odst. 3 zákona č. [106/1999](#) Sb. však faktický důsledek postupu na základě aktivity povinného subjektu či žadatele o informace není velký, neboť povinný subjekt musí informaci, kterou poskytl konkrétnímu žadateli, následně do 15 dnů zveřejnit a technicky stejným způsobem, jako v případě zveřejnění. To dle § 4b zákona č. [106/1999](#) Sb. znamená, že při zveřejnění informace v elektronické podobě musí být jeden z těchto formátů otevřený a, je-li to možné, též strojově čitelný. Pokud je to možné, jsou spolu s informací zveřejněna i její metadata, tedy data popisující souvislosti, obsah a strukturu zveřejněných informací a jejich správu v průběhu času, a ta rovněž způsobem, který by měl v co nejvyšší možné míře splňovat otevřené formální normy.

V další části pak zákon č. [106/1999](#) Sb. upravuje výluky z povinnosti poskytnout určité informace, např. proto že se jedná o některé osobní údaje, informace charakteru obchodního tajemství, informace chráněné dle autorského práva atd.

## Rozhodovací praxe soudů

Právo na přístup k informacím je sice v českém právním řádu na podústavní úrovni upraveno již téměř dvacet let, přesto nelze konstatovat, že výklad všech jeho institutů a souvisejících otázek je zcela ustálený. Některé neurčité pojmy nebo explicitně neupravené oblasti dotváří judikatura, bohužel však ne vždy jednotným způsobem.

Jako příklad této nejednotnosti může posloužit neurčitý pojem veřejná instituce. Tento pojem používá

český zákonodárce pro vymezení jednoho ze subjektů, který je povinný poskytovat informace dle zákona č. [106/1999](#) Sb. Nejvyšší správní řád na základě předchozího nálezu Ústavního soudu ve věci Letiště Praha[3] opakovaně judikoval, že takovou veřejnou institucí je i obchodní společnost založená ryze soukromoprávně, pokud ji, stručně řečeno, vlastní nebo kontroluje veřejná správa či samospráva.[4]

Ústavní soud však v loňském roce z působnosti zákona č. [106/1999](#) Sb. vyloučil společnost ČEZ, a.s., a to s odůvodněním, že v činnosti této společnosti neshledává veřejný zájem, a rovněž proto, že 70 % vlastnictví státu dle názoru Ústavního soudu nezaručuje veřejnou kontrolu nad činností dané společnosti odlišnou od jiných soukromoprávních společností s většinovým vlastníkem.[5]

A pro úplnost dodejme, že návrh novelizace evropské směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru mezi subjekty, které jsou povinny informace vztahující se k jejich činnosti zveřejňovat, řadí i „veřejný podnik, jímž se rozumí jakýkoli podnik, nad nímž mohou subjekty veřejného sektoru přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv na základě vlastnictví takového podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž je řízen“[6].

Obdobně ne zcela vyjasněnou otázkou je, o jakém okruhu zaměstnanců povinných subjektů a v jakém rozsahu mají být zveřejňovány informace o výši jejich platu či mzdy. Nejvyšší správní soud nejprve tuto oblast z poskytovaných informací z důvodu ochrany osobních údajů vyloučil, aby později jeho rozšířený senát v zásadním rozsudku fakticky konstatoval, že zaměstnanci veřejného sektoru, až na nečetné výjimky, v této části žádné právo na ochranu soukromí nemají a informace o jejich platu je nutno zásadně poskytovat.[7] A byl to opět Ústavní soud, který, i s odkazem na související judikaturu soudů evropských, se kterou se NSS zmíněném přelomovém rozsudku nevypořádal, tyto závěry významně korigoval a dodatečně definoval čtyři další podmínky pro možné poskytnutí informací o příjmu zaměstnance veřejnoprávního subjektu.[8] Dodatečné podmínky Ústavní soud formuloval takto:

- účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- informace samotná se týká veřejného zájmu;
- žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“;
- informace existuje a je dostupná.

## **Veřejnoprávní dozor?**

Existují i okruhy či instituty, které české právo na přístup k informacím neznám, ale v odborné diskusi se s určitou pravidelností opakují. Jedním z nich je i otázka, zda by nad realizací práva na přístup k informacím neměl být vykonáván veřejnoprávní dozor, obvykle se hovoří o možném posílení kompetencí Úřadu pro ochranu osobních údajů.[9] K úvaze o tom, zda a za jakých podmínek by podle mého názoru tato úprava měla smysl, odkazují na závěrečnou část článku.

## **Zdůvodňování žádosti o informace?**

Uvedený náleží Ústavního soudu, ale i nedávný rozsudek Soudního dvora Evropské unie týkající se přístupu k informacím o čerpání náhrad ze strany členů Evropského parlamentu[10], akcentují jednu ze základních otázek práva na přístup k osobním údajům: Má žadatel o přístup k informacím svoji žádost odůvodňovat a dokládat, že je motivována činností ve veřejném zájmu? Jak Ústavní soud ve výše zmíněném nálezu, tak i Soudní dvůr EU dovozují, že ano, resp. v konkrétních případech platů zaměstnanců subjektu veřejné sféry a čerpání náhrad členů Evropského parlamentu konstatují, že žadatel nedoložil veřejný zájem na zpřístupnění požadovaných údajů, a proto je odmítnutí jeho

žádosti v souladu s ústavním pořádkem České republiky, resp. relevantní právní úpravou EU[11].

Takovýto přístup je podle mého názoru krajně problematický a relativizuje jeden ze základních stavebních kamenů práva na přístup k informacím, kterým je právo povinnost poskytnout informace v zásadě každému, kdo si o ně požádá, resp. v ideálním případě neomezenému okruhu příjemců, bez zkoumání motivace či zájmu jednotlivých příjemců. Omezení naznačené shora citovanou judikaturou, pokud by bylo důsledně aplikováno v praxi, by podle mého soudu vedlo či mohlo vést k arbitrárnímu posuzování jednotlivých žádostí či osob žadatelů o informace a v krajním případě i ke zneužívání tohoto důvodu pro neposkytnutí požadovaných informací. Prokazování a dokládání toho, že žadatel v konkrétním případě hájí či prosazuje veřejný zájem, je totiž poměrně obtížné a jeho posuzování pro představitele zejména menších povinných subjektů (např. neuvolněný starosta malé obce) není snadné.

Stejně tak se mi jeví jako ne zcela vhodná podmínka spočívající v tom, že osoba žadatele musí pro přiznání práva na přístup k některým informacím plnit roli „společenského hlídačského psa“. Neexistuje totiž, a nemůže ani existovat, jednoznačná definice subjektu, který, slovy Ústavního soudu, plní úkoly veřejné kontroly nad činností veřejného sektoru. Jsou takovým hlídačským psem tradiční media typu televize či novin? Může být takovým subjektem i představitel nových médií, např. blogger nebo youtuber věnující se některému aspektu činnosti veřejného sektoru, může jím být nevládní organizace hájící více či méně opravdově některé veřejné zájmy, může jí být např. skupina obyvatel stejné obce, které spojuje stejný zájem? Nedostí na tom, z obecného hlediska mi rovněž přijde zcela legitimní, aby se o věci veřejné zajímal i jednotlivec, který, byť sám pro sebe, bude sledovat činnost své obce, svého kraje, jimi zřízených společností nebo jiných subjektů. Takovýto jedinec „společenským hlídačským psem“ jistě nebude, ale má mu proto být odíráno právo na přístup k informacím vztahujícím se k činnosti jeho obce či státu?

A nezapomínejme, že zákon č. [106/1999](#) Sb. neupravuje jenom právo na přístup k informacím, ale transponuje i evropskou směrnici o dalším využití informací veřejného sektoru. Pokud bychom naznačeným způsobem omezili okruh osob, kterým mohou být postupem podle zákona č. [106/1999](#) Sb. informace poskytovány, mohla by takový výklad a praxe být v rozporu s evropským právem, resp. eurokonformním výkladem vnitrostátních předpisů.

### **Návrh úpravy *de lege ferenda***

Abych nebyl jenom kritický, pokusím se stručně nastínit, jako úpravu *de lege ferenda* bych v tomto směru považoval za vhodnější. Jako koncepčně vhodné a funkční řešení se mi jeví více detailně, v řadě aspektů možná až kazuisticky, definovat, které subjekty spadají do působnosti zákona č. [106/1999](#) Sb. a jaké informace jsou povinny bez dalšího zpřístupňovat, ať už zveřejněním, nebo na žádost. Ač kazuistickou právní úpravu nepreferuji, s ohledem na široké spektrum povinných subjektů, resp. adresátů práva jako takových, ji v oblasti poskytování informací přeci jenom považuji za smysluplnější.

Vrátíme-li se k příkladu platů ve veřejné sféře, neurčitá úprava v českém právu a neustálený výklad povinných subjektů a soudů vedou k tomu, že různé povinné subjekty při vyřizování obsahově totožných žádostí postupují jinak. Důsledkem je buď nepřiměřený zásah do soukromí, nebo naopak nedůvodné odepření informací vztahujících se k činnosti veřejného sektoru. Inspirací nám v této části může být úprava slovenská: § 9 odst. 3 zákona č. 211/2000 Z. z., zákon o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), taxativně vymezuje okruh osob, u kterých je informace o mzdu, platě nebo jiné finanční náhradě veřejně přístupná. Diskuse může být vedena o tom, kde by měla být ona pomyslná hranice rozdělující zaměstnance, u kterých se informace o jejich příjmu zveřejňuje, od těch, u kterých převládá jejich

právo na ochranu soukromí, nicméně takto jednoznačně definovaná hranice je z pohledu právní jistoty i pocitu spravedlnosti při výkonu práva podle mého názoru jednoznačně lepším řešením. A obdobně jednoznačným způsobem by mohly být upraveny i další sporné otázky, na kterých se praxe ani s pomocí vysokých soudů nedokáže shodnout.

Jinak řečeno, důležité je nalézt politickou shodu nad tím, které informace mají být, i s ohledem na další dotčené zájmy a práva, veřejně přístupné a tuto shodu jednoznačně kodifikovat v právním předpise. Krokem číslo dva, a tím se vracíme ke shora zmíněnému dalšímu využití informací veřejného sektoru, je pak hledání technického způsobu, jak zajistit jejich maximální možnou a snadnou dostupnost. Takto upřesněná pravidla usnadní povinným subjektům zpřístupňování a zveřejňování dat v souladu s právem a rovněž těm, kdo o informace mají z nejrůznějších důvodů zájem, usnadní jejich získání. Pokud by k popisovanému vyjasnění a upřesnění důležitých oblastí práva na přístup k informacím došlo, byl by snadnější i přezkum jejich správné aplikace. Obvykle by se totiž nejednalo o provádění náročných testů proporcionality či posuzování, zda určitý subjekt je či není povinný poskytovat informace vztahující se k jeho činnosti, ale o více technicistní posuzování shody postupu daného subjektu s požadavky práva. A právě v takovéto situace podle mého názoru může dávat smysl, aby přezkum prováděl veřejný úřad, nikoliv pouze soudy.

### **Mgr. František Nonnemann,**

autor je zaměstnancem MONETA Money Bank, a.s.

Článek vyjadřuje osobní názor autora, nikoliv jeho zaměstnavatele, a odráží právní a faktický stav ke dni 10. října 2018.

---

[1] Čl. 17, zejména odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

[2] Čl. 42 Listiny základních práv Evropské unie.

[3] Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

[4] Srov. rozsudek NSS ze dne 29. května 2008, č. j. 8 As 57/2006 – 67, ve věci FC Hradec Králové, a.s., či rozsudek ze dne 19. října 2011 č. j. 1 As 114/2011 – 121 ve věci Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s.

[5] Učinil tak nálezem ze dne 20. června 2017 sp. zn. IV.ÚS 1146/16. Blíže srov. Metelka, J. Kdo je to veřejná instituce? Publikováno na epravo.cz dne 6. září 2017, k dispozici >>> [zde](#).

[6] Srov. návrh nového čl. 2 bodu 3 návrhu novelizované směrnice ze dne 25. dubna 2018, COM(2018) 234 final,

2018/0111(COD). Návrh je k dispozici >>> [zde](#).

[7] Srov. Foldová, V. Nonnemann, F. Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu, Právní rozhledy č. 2/2015.

[8] Jedná se o nález ze dne 17. října 2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

[9] Z poslední doby lze zmínit návrhy na přidání této kompetence ze strany předsedy poslaneckého klubu České pirátské strany Jakuba Michálka předložené v souvislosti s adaptačními zákony k obecnému nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR), viz pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, k dispozici >>> [zde](#), a k vládnímu návrhu zákona o zpracování osobních údajů, k dispozici >>> [zde](#). V době dokončení tohoto článku nebyly uvedené pozměňovací návrhy projednány.

[10] Rozsudek SDEU ze dne 25. září 2018 ve věcech T-639/15 až T-666/15, Maria Psara a další proti Parlamentu a T-94/16 Gavin Sheridan proti Parlamentu.

[11] Jedná se zejména o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, které samo, trochu paradoxně, v čl. 6 bodu 1 uvádí, že žadatel není povinen zdůvodňovat svoji žádost o dokumenty v držení orgánů unie.

## Další články:

- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení - nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)
- [Kupní smlouva bez přesného určení kupní ceny](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 36.: Doložka o mlčenlivosti](#)
- [Detekce podezřelého obchodu v kontextu hazardních her](#)
- [AI omnibus](#)