

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

Politická strana jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím?

Zaujal mě článek JUDr. Petra Kolmana, Ph.D., s názvem Musí politické strany poskytovat informace?[1] Autor se v něm, mj. i s odvoláním na aktuální soudní spor, který je pro odepření poskytnutí informací veden s Komunistickou stranou Čech a Moravy, zabývá otázkou, zda je možné politické strany považovat za povinný subjekt ve smyslu zákona č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, tedy za subjekt, na který se tento předpis aplikuje a který je povinen zpřístupňovat a zveřejňovat informace týkající se jeho působnosti. Autor dospívá k závěru, že ano. Protože s ním v tomto závěru nemohu zcela souhlasit, dovoluji si nabídnout argumentaci ve prospěch opačného názoru.

Autor rovněž odkazuje na diskusi, kterou tato otázka mezi odbornou veřejností vyvolává. Ač se zákonem o svobodném přístupu k informacím zabývám, obdobnou diskusi jsem dosud nezaregistroval. Snad tedy nebudu pouze opakovat argumenty, které již dříve zazněly.

Politická strana a stát

Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím je, zjednodušeně řečeno, zajištění transparentnosti výkonu státní moci. Jsou jím prováděna příslušná ustanovení českých ústavních předpisů, konkrétně čl. 17 Listiny základních práv a svobod, především pak jeho odst. 1 a 5, a dále ustanovení mezinárodních smluv týkajících se občanských a politických práv[2]. Podle mého názoru je evidentní, že právo na informace jako základní politické právo zakotvuje právo každého na to být informován o činnosti státu či jiných orgánů nadaných vrchnostenskou mocí, např. územně samosprávných celků.

Politické strany a hnutí, ač jsou pro fungování demokratické státu zřejmě nezbytné, nejsou jeho součástí, stranické a státní struktury jsou, nebo by alespoň měly být, důsledně odděleny. Srůstání strany (obvykle jediné či dominantní) a státu je naopak typickým znakem totalitních režimů. Proto se domnívám, že podřazovat politické strany a politická hnutí režimu zákona, jehož účelem je zajistit informovat občana o činnosti veřejné moci[3], je nevhodné a nesystematické.

Je nepochybné, že některé politické strany nakládají s veřejnými prostředky, konkrétně s příspěvky ze státního rozpočtu na úhradu volebních nákladů či s příspěvky na činnost. Kontrola hospodaření politických stran je však zajišťována zákonem č. [424/1991](#) Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 18 tohoto předpisu každé straně a hnutí ukládá mj. povinnost podrobovat své hospodaření pravidelnému auditu a publikovat výroční finanční zprávu obsahující řadu dalších informací o příjmech a výdajích stran. Tato zpráva je veřejně přístupná, tudíž pod veřejnou kontrolou. Pokud existují úvahy, že hospodaření politických stran a hnutí s veřejnými prostředky je kontrolováno nedostatečně, pak by dle mého soudu úvahy de lege ferenda měly směřovati spíše k úpravě tohoto předpisu a zřejmě uvádění širšího okruhu informací, nikoliv k aplikaci právního předpisu, jehož účel a smysl je odlišný.

Politická strana jako veřejná instituce...

Zákon o svobodném přístupu k informacím ve svém § 2 odst. 1 uvádí taxativní, tedy uzavřený a

konečný, výčet subjektů, kterou jsou povinny informace poskytovat. Jedná se o státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Politickou stranu či hnutí lze pak případně podřadit pouze pod veřejnou instituci, neboť o orgán státu nebo územní samosprávy se bezpochyby nejedná.

Pojem veřejná instituce není zákonem o svobodném přístupu k informacím ani jiným právním předpisem definován. Důvodová zpráva k zákonu č. [39/2001](#) Sb., který tento pojem do zákona o svobodném přístupu k informacím zavedl, se otázkou pojmu veřejné instituce rovněž nezabývá. Tento pojem je naopak definován v důvodové zprávě k novele provedeném zákonem č. [61/2006](#) Sb., kde předkladatel novely, i s odvoláním na nálezy Ústavního soudu ve věci Fondu národního majetku České republiky jako povinného subjektu ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím[4], uvádí, že za veřejnou instituci je nutno považovat takový subjekt, který je zřízen státem, sleduje veřejný účel, jeho orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jeho činnost dohlíží. K takovéto definici se přiklonilo i správní soudnictví, významná jsou především rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci FC Hradec Králové, a.s.[5], či ve věci společnosti ČEZ, a.s.[6]

Obchodní společnosti založené a kontrolované[7] orgánem státu nebo územní samosprávy, které tedy stát nebo samospráva nejen založila, ale i kontroluje jejich činnost a vytváří jejich orgány, uvedeným definičním znakům odpovídají. Jedinou problematickou otázkou může být veřejný účel, nicméně obecně lze jistě říci, že úkolem státu, kraje či obce jistě není podnikat pro dosažení zisku, a pokud již obchodní společnost zřídí a kontrolují, veřejný zájem v její činnosti implicitně obsažen být musí. Naproti tomu politická strana či hnutí naplňuje maximálně jednu z podmínek daných zákonodárcem i judikaturou, a to právě skutečnost, že jejich činnost může být někým chápána jako činnost ve veřejném zájmu. Politické strany a hnutí však rozhodně nejsou státem zakládány ani ovládány a stát rovněž nemá vliv na tvorbu a složení jejich orgánů. Z tohoto důvodu se domnívám, že pozitivní právní úprava podřazení politických stran a hnutí pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím jednoduše neumožňuje.

... hospodařící s veřejnými prostředky

JUDr. Kolman, Ph.D. argumentuje i tím, že některé politické strany hospodaří s veřejnými prostředky, a i proto by na ně měla regulace zákona o svobodném přístupu k informacím dopadat.

Hospodaření s veřejnými prostředky jako definiční znak povinného subjektu bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím zavedeno výše zmíněnou novelizací provedenou zákonem č. [39/2001](#) Sb., který mezi povinné subjekty přidal veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Ovšem již zákonem č. [61/2006](#) Sb. byla s účinností od 23. března 2006 podmínka hospodaření s veřejnými prostředky ze zákona odstraněna. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že toto kritérium se jeví jako nadbytečné, neboť za subjekt povinný poskytovat informace vztahující se k jeho činnosti je nutno považovat každý, který naplňuje výše uvedené definiční znaky, bez ohledu na to, jestli přímo či nepřímo hospodaří s veřejnými prostředky.

Jinak řečeno pro posouzení, zda určitá osoba zákona o svobodném přístupu k informacím podléhá či nikoliv, jsou rozhodná pouze kritéria jejího vzniku (ingerence orgánu státu či samosprávy), jejího chodu (vliv orgánu státu či samosprávy na utváření orgánů a vliv na činnost jako takovou) a kritérium veřejného zájmu. Skutečnost, že některé politické strany a hnutí hospodaří rovněž s veřejnými prostředky, resp. s prostředky získanými od státu, proto není rozhodná, resp. sama o sobě nemůže stačit k tomu, abychom stranu či hnutí označili za povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Dalším důležitým aspektem je pak skutečnost, že se státním příspěvkem hospodaří jen část ze všech registrovaných politických stran a hnutí[8]. JUDr. Kolman, Ph.D., sice uvádí, že informační povinnost

by se měla vztahovat jen na ty, které příspěvek obdržely, nicméně ani tato úvaha podle mého názoru nepřináší zcela jasnou odpověď, protože sám pojem hospodaření s veřejnými prostředky není v kontextu naší úvahy, tedy s ohledem na činnost politických stran a hnutí, zcela jasný. Jestliže strana či hnutí obdrží státní příspěvek za výsledek ve volbách, po jakou dobu by měla být povinným subjektem? Až do doby konání dalších voleb, nebo pouze po dobu, dokud příspěvek neutratí, přičemž tato doba pochopitelně u různých stran bude různá? Strana, která bude hospodařit střídavě, může mít příspěvek od státu, resp. jeho část, k dispozici i řadu let od jeho obdržení. Po celou tuto dobu by tak měla být povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, zatímco strana, která příspěvek utratí bezprostředně po konání voleb, už nikoliv?

Platné právo by mělo být mj. předvídatelné. Jestliže daná právní úprava určité skupině subjektů ukládá povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti v režimu určitého právního předpisu, zde konkrétně zákona o svobodném přístupu k informacím, pak by se za předpokladu, že právní úprava zůstane nezměněna, nemělo toto jejich postavení měnit. Jinak řečeno stav, kdy by politická strana, která by jeden rok povinným subjektem byla, a druhý rok, ve kterém již příspěvek na činnost od státu neobdrží, nebyla, se mi jeví jako krajně nevhodný a nejistý jak pro adresáty práva jako celek, tak pro politické strany a hnutí zvláště.

Další otázky

V souvislosti s tímto tématem mohou vyvstat i některé další otázky. Informace o hospodaření politických stran jsou dle zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích veřejné (i když lze samozřejmě diskutovat o rozsahu zveřejňovaných informací). Jaké další údaje by tedy měly být veřejně přístupné?

Nabízejí se např. informace o vnitřních procesech a postupech politické strany při formování programu, při přípravě a realizace volebních kampaní atd. Ovšem zpřístupnění těchto informací stranami, které dosáhly takových volebních výsledků, jež jim zaručují státní příspěvek, a to i politickým stranám a hnutím méně úspěšným, by bylo nutno pokládat za nerovný přístup. Méně úspěšné politické strany by se tímto způsobem mohly snadno dostat k citlivým interním údajům, know-how, svých úspěšnějších konkurentů, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce, když zákon o svobodném přístupu k informacím vydával.

Jinou možností je např. otázka, resp. žádost o informace týkající se členů politické strany a to nejen těch, kteří tvoří stranické orgány či za stranu kandidují a jsou tedy veřejně známí, ale ostatních, tak říkajíc řadových členů. Zde by však tento přístup narážel na principy ochrany osobních údajů, neboť informace o členství v demokratické politické straně je podle mého názoru citlivým údajem ve smyslu § 4 písm. b) zákona č. [101/2000 Sb.](#), o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přičemž pro jejich zpracování, např. i zpřístupnění či zveřejnění, připadá v úvahu jediný právní titul a to sice výslovný souhlas dotčené osoby. V případě, kdy by zveřejnění informace záviselo na souhlasu daného člověka, by však uplatnění zákona o svobodném přístupu k informacím ztrácelo na významu, neboť jestliže daný člen se zveřejněním informace o svém členství ve straně a hnutí souhlasí, pak tak může učinit i bez zákona o svobodném přístupu k informacím, naproti tomu pokud s tím souhlasit nebude, pak tuto informaci ani tehdy, pokud by daný právní předpis na politické strany a hnutí dopadal, poskytnout nelze.[9]

Závěr

Jak je patrné ze shora uvedeného, nedomnívám se, že by politické strany a hnutí měly být osobami povinnými poskytovat informace v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Takovéto rozšíření působnosti jmenovaného předpisu by podle mého názoru bylo nesystematické a neodpovídalo by účelu institutu práva na informace tak, jak je upraven v Listině základních práv a

svobod a v příslušných mezinárodních smlouvách o lidských a občanských právech. Aplikace tohoto zákona i na politické strany a hnutí podle mého soudu současná právní úprava ani neumožňuje. A i pokud by byl zákon o svobodném přístupu k informacím do této oblasti rozšířen, bylo by nutné řešit řadu dalších otázek, resp. mohl by založit nerovný přístup ke srovnatelným subjektům (stranám či hnutím) a narážet i na další právní předpisy.

Mgr. František Nonnemann,

autor je zaměstnancem Úřadu pro ochranu osobních údajů

[1] JUDr. Petr Kolman, Ph.D., Musí politické strany poskytovat informace?, k dispozici >>> [zde](#).

[2] Např. Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod č. [209/1992](#) Sb.

[3] Srov. i důvodovou zprávu k zákonu o svobodném přístupu k informacím.

[4] Nález Ústavního soudu zn. III ÚS 686/02 ze dne 27. února 2003.

[5] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 57/2006-67 ze dne 29. května 2008 .

[6] či rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 4/2009-93 ze dne 6. října 2009.

[7] Kontrolované ve smyslu § 66a obchodního zákoníku.

[8] Podle seznamu na stránkách Ministerstva vnitra ke dni 23. dubna 2013 existuje 166 politických stran a hnutí.

[9] Bližší k otázce členství v politické straně jako citlivého údaje srov. např. Nonnemann F. Přístup k informacím o členství soudců v KSČ ve světle nálezu Ústavního soudu. Právní rozhledy č. 2/2011.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů , judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Tři dekády v advokacii a otevřený pohled na to, co profesi i justici nejvíc škodí](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě – základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)