

# PŘEHLED JUDIKATURY

ve věcech  
práva na informace

Sestavil

FRANTIŠEK KORBEL



JUDIKATURA

---

## SLOVO O AUTOROVI:

**Mgr. František KORBEL, Ph. D.** (nar. 1976 v Táboře), advokát, vysokoškolský učitel, náměstek ministra spravedlnosti pro legislativu a informatiku a místopředseda Legislativní rady vlády. Studoval Právnickou a Filozofickou fakultu MU v Brně a Fakultu sociálních věd UK v Praze. Absolvoval řadu stáží na právnických fakultách v Německu a Rakousku. Již jako student působil na Ústavním soudu a posléze byl zaměstnán jako právník městského úřadu a též opakovaně zvolen zastupitelem a radním v domovském Táboře. V letech 2001–2006 působil v advokacii se specializací na správní právo, právo životního prostředí a právo na informace. Od roku 2007 dodnes je činný ve veřejné správě jako náměstek ministra spravedlnosti, s přestávkou v roce 2010, kdy byl náměstkem ministra životního prostředí a ředitelem sekce legislativy a státní správy. Od roku 2010 vyučoval správní právo jako odborný asistent katedry správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, od roku 2011 působí na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty UK v Praze, kde vede seminář Právo na informace. Je členem redakční rady časopisu Správní právo a Státní zastupitelství, dlouholetým členem poroty soutěže o poskytování informací „Otevřeno/zavřeno“, v neposlední řadě také hlavním autorem komentáře k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Publikuje a přednáší v oblasti správního práva, informačních technologií a legislativy.

**PŘEHLED JUDIKATURY**  
**ve věcech práva na informace**



# **PŘEHLED JUDIKATURY**

## **ve věcech práva na informace**

**Sestavil**  
**František Korbek**



**JUDIKATURA**

Vzor citace: Korbel, F. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 424.

Právní stav citované judikatury byl uzavřen k 31. 12. 2012.

© Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013  
ISBN: 978-80-7478-022-6 (brož.)  
ISBN: 978-80-7478-023-3 (e-pub)

eBook k dostání na <http://obchod.wkcr.cz>

Všechny naše publikace si můžete objednat na adrese:

Wolters Kluwer ČR, a. s., U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3  
tel.: 246 040 400, fax: 246 040 401, e-mail: [obchod@wkcr.cz](mailto:obchod@wkcr.cz), [www.wkcr.cz](http://www.wkcr.cz)

## PŘEHLED JUDIKATURY ve věcech práva na informace

<b>Slovo úvodem</b> .....	11
<b>ČÁST PRVNÍ</b>	
<b>ZÁKLADY PRÁVA NA INFORMACE</b> ...	17
<b>I. Základní principy</b> .....	17
1. Sřtět práva na informace s právem na ochranu informací, veřejný zájem v judikatuře ESLP .....	17
2. Podmínky omezení práva na informace v judikatuře ESLP .....	20
3. Vztah veřejné sféry a ochrany soukromí, teorie vážení zájmů. Členství soudců v KSČ .....	23
4. Politický charakter a podmínky omezení práva na informace. Nahlížení do projektové dokumentace stavby Jaderné elektrárny Temelín ...	29
5. Smysl a účel práva na informace .....	30
6. Princip publicity veřejné správy. Poskytnutí informací vztahujících se ke stavbě rychlostní komunikace R43 .....	32
7. Zásada rovnosti. Poskytnutí informací o výkonu trestu nevládní organizací zabývající se justicí .....	33
8. Zásada proporcionality a restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv. Poskytnutí informací o výkonu trestu nevládní organizací zabývající se justicí .....	34
9. Zákaz zužujícího výkladu práva na informace. Povolení nezajiřřovat celní dluh .....	36
10. Smluvní volnost a povinnost poskytovat informace. Poskytnutí smlouvy o postoupení pohledávky České republiky vůči Ruské federaci .....	36
<b>II. Základní pojmy a situace</b> .....	38
11. Žadatel o informace .....	38
12. Pojem informace, kopie celé smlouvy ...	40
13. Forma a obsah informací. Poskytnutí kopie cestovní zprávy náměřtka ministra .....	43
14. Důvody a pohnutky jednání povinného subjektu .....	44
15. Právní hodnocení otázek povinným subjektem. Změna stanoviska. Informace o důkazu .....	44
16. Povinnost mlčenlivosti. Hodnocení nabídek v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky .....	45
17. Označení dokumentu s požadovanými informacemi. Kopie zápisů ze schůze rady města .....	46
18. Informace o celém správním spisu. Protiprávní chování policisty .....	47
19. Přílohy požadovaných informací .....	48
20. Zápis z porady .....	48
21. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek .....	52
22. Názory a prohlášení politických představitelů, které povinný subjekt má k dispozici .....	54
23. Názory a prohlášení politických představitelů, které povinný subjekt nemá k dispozici .....	56
<b>ČÁST DRUHÁ</b>	
<b>POVINNÉ SUBJEKTY</b> .....	59
<b>I. Státní orgány</b> .....	59
24. Kancelář prezidenta republiky. Informace z úřední korespondence ...	59
25. Veřejný ochránce práv. Nahlédnutí do spisu .....	60
26. Státní zastupitelství. Dozorový spis ...	63
27. Ministr při interpelaci .....	64
28. Územní pracoviřtře státního orgánu (Hasičský záchranný sbor) .....	66
<b>II. Územní samosprávné celky</b> .....	67
29. Nedělitelnost obecního úřadu. Výsledky oznámení přestupku .....	67
30. Vztah mezi orgány územního samosprávného celku .....	68
31. Poskytování informací úřadem místo jiných orgánů samosprávy .....	68

32.	Samostatná a přenesená působnost územních samosprávných celků . . . . .	71	50.	Informace o doprovodných agendách. Obsah kontrolního spisu o stížnosti na protiprávní chování policisty . . . . .	122
33.	Povinnost určení působnosti územního samosprávného celku . . . . .	74	51.	Informace o podkladech pro rozhodnutí. Poskytnutí příručky procedur a kritérií pro přiznání postavení uprchlíka . . . . .	123
34.	Poskytování informací v samostatné působnosti . . . . .	75	52.	Informace v gesci ústředního orgánu. Poskytnutí odborného posudku . . . . .	124
35.	Zveřejňování zápisů ze zastupitelstva obce . . . . .	75	53.	Vytváření nových informací. Informace o nevybrání pokut, cel a daní pro uplynutí prekluzivní lhůty . . . . .	125
<b>III. Veřejné instituce . . . . .</b>	<b>77</b>		54.	Informace, které vzniknou v budoucnu po podání žádosti. „Veškerá“ korespondence povinného subjektu . . .	130
36.	Interpretace pojmu veřejná instituce. Odepření informací od Všeobecné zdravotní pojišťovny . . . . .	77	<b>V. Nadřízený orgán . . . . .</b>	<b>133</b>	
37.	Definiční znaky a typologie veřejných institucí. Odepření informací od Fondu národního majetku . . . . .	80	55.	Kritéria pro určení nadřízeného správního orgánu veřejné instituce . . .	133
38.	Pozemkový fond. Povinnost poskytovat informace . . . . .	81	56.	Nadřízený orgán v rozhodování o stížnosti . . . . .	136
39.	Fond národního majetku. Převzetí záruk za staré ekologické zátěže ve společnosti Spolana a. s. . . . .	83	57.	Nadřízený orgán kraje . . . . .	137
40.	Všeobecná zdravotní pojišťovna. Poskytnutí seznamu smluvních partnerů . . . . .	85	58.	Nadřízený orgán soudu. Žaloba na ochranu před nečinností soudu při poskytování informací . . . . .	137
41.	Národní památkový ústav . . . . .	86	59.	Nadřízený orgán státního zastupitelství . . . . .	139
42.	Ředitelství silnic a dálnic ČR . . . . .	88	60.	Neexistence nadřízeného správního orgánu . . . . .	143
43.	Státní podnik Letiště Praha. Kopie smlouvy uzavřené mezi státním podnikem Letiště Praha a Evropskou investiční bankou . . . . .	89			
44.	FC Hradec Králové, a. s. Převod členských práv a povinností v ČMFS . . . . .	104	<b>ČÁST TŘETÍ</b>		
45.	Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s. Smlouva na realizaci zakázky úklid stanic metra . . . . .	108	<b>VZTAH K JINÝM PRÁVNÍM PŘEDPISŮM . . . . .</b>	<b>145</b>	
46.	ČEZ, a. s. Poskytnutí analýzy vhodnosti paliva pro reaktor na JET a dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků . . . . .	112	61.	Obecně o vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím k jiným zákonům . . . . .	145
<b>IV. Působnost povinného subjektu . . . . .</b>	<b>118</b>		62.	Teorie komplexní právní úpravy . . . . .	146
47.	Informace, které má povinný subjekt k dispozici . . . . .	118	63.	Vztah ke správnímu řádu, specialita, potřeba určení procesního režimu. Postup Ministerstva kultury ve správním řízení o udělení oprávnění ke kolektivní správě práv . . . . .	147
48.	Informace, které nemá povinný subjekt k dispozici. Členství soudců v KSČ . . .	119	64.	Vztah ke správnímu řádu, poskytování informací nahlížením do spisu. Sdělení informací o výsledcích oznámení přestupku . . . . .	148
49.	Právní rady a výklad právních norem . . . . .	120	65.	Vztah k trestnímu řádu, poskytování informací nahlížením do spisu . . . . .	150

66.	Možnost volby procesního režimu žádosti o informace účastníkem řízení . . . . .	152	80.	Způsob a rozsah ochrany osobních údajů . . . . .	177
67.	Vztah k zákonům o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze. Kopie zápisu ze schůze rady města . . . . .	153	81.	Správní rozhodnutí ve věci právnických osob . . . . .	178
68.	Poskytování informací občanům obce podle zákona o obcích. Kopie zápisu ze schůze zastupitelstva města . . . . .	156	82.	Identita právnických osob . . . . .	178
69.	Neveřejnost jednání rady obce podle zákona o obcích a možnost poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Poskytnutí kopií zápisů ze schůze rady města . . . . .	157	83.	Identita advokátů, notářů, soudních exekutorů, insolvenčních správců, znalců, tlumočnicků, daňových poradců, patentových zástupců a jiných osob zapsaných pro výkon profese ve veřejně přístupných seznamech . . . . .	179
70.	Vztah ke stavebnímu zákonu, názory o omezení práva na informace . . . . .	158	84.	Informace o manželovi veřejně známé osoby . . . . .	179
71.	Vztah ke stavebnímu zákonu, názory o nezávislosti práva na informace . . . . .	158	85.	Osobnostní způsobilost zaměstnanců ve veřejné správě . . . . .	183
72.	Zveřejnění podle zákona o veřejných zakázkách a možnost poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím . . . . .	161	86.	Služební hodnocení . . . . .	186
73.	Zpráva o posouzení a hodnocení podle zákona o veřejných zakázkách . . . . .	162	87.	Jméno, příjmení, číslo občanského průkazu . . . . .	188
74.	Neveřejnost jednání hodnotící komise veřejné zakázky a možnost poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím . . . . .	164	88.	Členství v politické straně . . . . .	189
75.	Vztah k jiným zákonům, které ukládají zvláštní informační povinnosti . . . . .	165	89.	Příjemci veřejných prostředků, informace o prominutí daně (OSMPB I) . . . . .	193
76.	Vztah zákona o svobodném přístupu k informacím k zákonu o právu na informace o životním prostředí . . . . .	170	90.	Informace o platu z veřejných rozpočtů. Odměna vedoucího úředníka . . . . .	197
<b>ČÁST ČTVRTÁ</b>			<b>III. Ochrana obchodního tajemství . . . . .</b>		
<b>OCHRANA INFORMACÍ . . . . .</b>			<b>171</b>		
<b>I. Ochrana utajovaných informací . . . . .</b>			<b>171</b>		
77.	Utajení přípravy dokumentu. Smlouva o postoupení pohledávky k ruskému dluhu . . . . .	171	91.	Potřeba označení obchodního tajemství. Poskytnutí informací o fakturách zaplacených soukromé společnosti OÚ ve Zlíně . . . . .	201
78.	Podmínky a přezkoumatelnost utajení. Návrh řešení systému mýtného . . . . .	172	92.	Okamžik označení obchodního tajemství. Poskytnutí smlouvy o dílo na stavbu dálnice D 47 . . . . .	201
<b>II. Ochrana soukromí a osobních údajů . . . . .</b>			<b>174</b>		
79.	Ochrana soukromí v judikatuře ESLP . . . . .	174	93.	Nedostatečnost označení obchodního tajemství. Bezpečnost jaderné elektrárny Temelín . . . . .	203
			94.	Smlouva jako předmět obchodního tajemství. Poskytnutí smlouvy o postoupení pohledávky České republiky vůči Rusku . . . . .	204
			95.	Nemožnost smluvní ochrany obchodního tajemství. Poskytnutí seznamu smluvních partnerů VZP . . . . .	206
			96.	Omezení ochrany obchodního tajemství u výdajů z veřejných rozpočtů. Poskytnutí smlouvy o dílo o dostavbě dálnice D47 . . . . .	207
			97.	Ujednání o ochraně informací v oblasti mezinárodního práva. Poskytnutí smlouvy o postoupení pohledávky České republiky vůči Rusku . . . . .	208

<b>IV. Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů</b> .....	212
98. Informace o prominutí daně (OSMPB I) .....	212
99. Informace o platbách z pojistného zdravotnickým zařízením .....	212
<b>V. Výlučně vnitřní informace</b> .....	215
100. Podmínky omezení práva na vnitřní informace. Poskytnutí veškeré korespondence státního zastupitelství s Policií ČR týkající se prověřování dvou trestních oznámení .....	215
101. Působnost organizačních složek a pracovníků povinného subjektu .....	219
102. Metodické a řídicí pokyny .....	220
103. Vnitřní předpisy .....	224
104. Personální hodnocení .....	225
105. Kniha návštěv .....	227
106. Cestovní zpráva .....	227
107. Pokyny dozorujícího státního zástupce policejnímu orgánu .....	229
<b>VI. Nové informace vznikající při přípravě rozhodnutí</b> .....	231
108. Koncepty písemností. Poskytnutí návrhu kontrolního protokolu z veřejnosprávní kontroly, která nebyla dokončena .....	231
109. Vztah názorů a vytváření nových informací podle § 2 odst. 4 a nových informací vznikajících při přípravě rozhodnutí podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím .....	234
<b>VII. Informace vzniklé bez použití veřejných prostředků</b> .....	235
110. Informace poskytnuté třetí osobou pro uzavření smlouvy s povinným subjektem .....	235
111. Informace poskytnuté povinnému subjektu třetí osobou. Poskytnutí kopii projektů pokusů na zvířatech .....	235
<b>VIII. Informace o trestním řízení</b> .....	237
112. Informace o probíhajícím trestním řízení. Poskytnutí informací o úkonech soudu ve vykonávacím řízení .....	237
113. Informace o probíhajícím trestním stíhání. Poskytnutí usnesení o zahájení trestního stíhání policisty .....	239
114. Informace související s trestním řízením .....	248
115. Informace z dozorového spisu státního zastupitelství .....	251
<b>IX. Informace o rozhodovací činnosti soudů</b> .....	255
116. Poskytování informací z rozhodovací činnosti soudů .....	255
117. Poskytování nepravomocných rozsudků .....	257
118. Poskytování písemností podaných soudou stranami .....	266
<b>ČÁST PÁTÁ</b>	
<b>PROCES POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ</b> .....	
<b>I. Žádost</b> .....	
119. Motivy žádosti .....	267
120. Opakování žádosti .....	267
121. Opakování žádosti v případě poskytnutí informací .....	268
122. Podání žádosti e-mailem .....	269
123. Formulace žádosti, odkazy na zákon .....	269
124. Určitost a srozumitelnost žádosti o „všechny“ informace .....	270
<b>II. Rozhodnutí</b> .....	
125. Postup subjektu, který není povinným subjektem .....	272
126. Rozhodnutí o tom, že požadovaná informace nespadá pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím .....	272
127. Odložení žádosti pro nedostatek působnosti .....	275
128. Přezkoumatelnost odložení žádosti pro nedostatek působnosti .....	276
129. Lhůta pro včasné odeslání informací .....	277
130. Právní moc fiktivního rozhodnutí .....	281
131. Nepřezkoumatelnost fiktivního rozhodnutí .....	285
132. Absence důvodů a nutnost zrušení fiktivního rozhodnutí .....	285

133. Žaloba proti nečinnosti, nebo napadení fiktivního rozhodnutí? . . . . .	286	156. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu . . . . .	324
134. Označení fiktivního rozhodnutí . . . . .	286	157. Rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí informací . . . . .	324
135. Vztah fiktivního a skutečného rozhodnutí, zásada <i>ne bis in idem</i> . . . . .	286	<b>V. Řízení před soudem . . . . .</b>	<b>326</b>
136. Možnost vzniku fiktivního rozhodnutí po předchozím zrušení rozhodnutí soudem . . . . .	287	158. Povinnost vyčerpání řádného opravného prostředku . . . . .	326
137. Požadavky na formu rozhodnutí . . . . .	288	159. Osвобоzení od soudního poplatku . . . . .	326
138. Požadavky na obsah rozhodnutí . . . . .	288	160. Určení pasivní legitimace soudem . . . . .	328
139. Požadavky na přezkoumatelnost rozhodnutí . . . . .	289	161. Označení žalovaného v žalobě proti rozhodnutí ministra o rozkladu . . . . .	329
140. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí . . . . .	290	162. Vztah funkční příslušnosti a pasivní legitimace . . . . .	329
141. Materiální charakter rozhodnutí . . . . .	290	163. Možnosti a podmínky žaloby na ochranu proti nečinnosti . . . . .	330
142. Neexistence rozhodnutí ve formálním a materiálním smyslu v důsledku neexistence formální žádosti o informace . . . . .	291	164. Formulace petitu v žalobě na ochranu proti nečinnosti . . . . .	332
143. Povinnost vydat rozhodnutí o částečném odmítnutí informací . . . . .	293	165. Žaloba proti rozhodnutí o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace . . . . .	332
144. Rozhodování ve sporech o povinném subjektu . . . . .	294	166. Novoty v řízení před soudem . . . . .	337
<b>III. Zpoplatnění . . . . .</b>	<b>297</b>	167. Vrácení věci povinnému subjektu pro nepřezkoumatelnost . . . . .	338
145. Charakter úhrady za poskytnutí informace . . . . .	297	168. Nařízení poskytnutí informací soudem . . . . .	340
146. Sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace, rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady a rozhodnutí o odložení žádosti o poskytnutí informace pro nezaplacení . . . . .	299	169. Apelační princip rozhodnutí kasačního soudu . . . . .	341
147. Možnost a rozsah zpoplatnění . . . . .	302	170. Kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, který nenařídil poskytnutí informací . . . . .	342
148. Zpoplatnění zpracování informací . . . . .	306	<b>VI. Výkon rozhodnutí (exekuce) . . . . .</b>	<b>344</b>
149. Zpoplatnění práce směřující k možnému odepření informací . . . . .	306	171. Vykonalnost příkazu k poskytnutí informací . . . . .	344
150. Sazebník úhrad za poskytování informací . . . . .	309	<b>VII. Přechodné a závěrečné otázky . . . . .</b>	<b>347</b>
<b>IV. Opravné prostředky . . . . .</b>	<b>313</b>	172. Charakter a možnosti ochrany práva na informace před účinností zákona o svobodném přístupu k informacím . . . . .	347
151. Určení nadřízeného orgánu . . . . .	313	173. Možnosti civilní žaloby na vydání informací před účinností zákona o svobodném přístupu k informacím . . . . .	347
152. Obsah fiktivního rozhodnutí ve druhém stupni . . . . .	314	174. Přechodné prodloužení lhůty pro poskytnutí informací . . . . .	350
153. E-mailová adresa pro elektronické podání odvolání . . . . .	315	175. Nabytí účinností novely č. 61/2006 Sb. . . . .	350
154. Elektronický podpis na elektronickém podání odvolání . . . . .	319	176. Časová působnost novely č. 61/2006 Sb. pro správní řízení . . . . .	354
155. Podpůrné použití správního řádu pro možnosti rozhodnutí nadřízeného orgánu . . . . .	323		

177. Časová působnost novely č. 61/2006 Sb.  
pro soudní řízení ..... 357
178. Časová působnost novely § 178  
správního řádu ve věci definice  
nadřízeného správního orgánu ..... 360

## ČÁST ŠESTÁ

### DALŠÍ AKTUÁLNÍ JUDIKÁTY ..... 363

179. Záruka zákonnosti a kontroly  
veřejné správy ..... 363
180. Základní a mateřská škola,  
příspěvková organizace zřízená obcí ... 364
181. Doprovodné informace ..... 364
182. Vztah k daňovému řádu ..... 365
183. Příjemci veřejných prostředků.  
Dopady evropského práva,  
spojené případy (C-92/09) Volker  
und Markus Schecke GbR a (C-93/09)  
Hartmut Eifert proti Land Hessen.  
Test proporcionality (OSMPB II) .... 367
184. Informace o mzdě z veřejných rozpočtů.  
Management České televize ..... 370

185. Informace o vymáhání daňových  
exekučních titulů, informace  
o pohledávkách povinného subjektu,  
vztah k povinnosti mlčenlivosti  
a neveřejnosti daňového řízení ..... 373
186. Obrana proti zpoplatnění při nečinnosti  
nadřízeného orgánu při rozhodování  
o stížnosti ..... 378

### Výběr z ustanovení právních předpisů citovaných v textu ..... 381

- Úmluva o ochraně lidských práv  
a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) ..... 381
- Listina základních práv a svobod  
(č. 2/1993 Sb.) ..... 382
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném  
přístupu k informacím ..... 383

### Přehled uveřejněných judikátů podle právních předpisů ..... 396

### Věcný rejstřík ..... 412

# PŘEHLED JUDIKATURY ve věcech práva na informace

Sestavil  
Mgr. František Korbek, Ph.D.

## Slovo úvodem

Po dvanácti letech od účinnosti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nastal čas, aby komentářovou literaturu k tomuto zákonu doplnilo souborné vydání tematické judikatury. Je totiž faktem, že značnou část, ba dokonce většinu problémů, jejichž identifikaci a návrhy možných řešení nabízela komentářová literatura, zodpověděla během let judikatura. Vzhledem k atraktivnímu a spornému charakteru práva na informace k tomu měla dostatek příležitostí, kterých využily zejména Nejvyšší správní soud a Ústavní soud.

I přes různé výhrady a nekonečné neúspěšné novelizační záměry zůstává zákon o svobodném přístupu k informacím relativně stručným a obecným – a díky tomu i kultivovaným – právním předpisem, a to i po jediné větší novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb. Snahy upravit toto právní odvětví kazuisticky, po čemž se mnohdy volá, jsou podle mého názoru nesprávné. Nesprávné proto, že nemohou problémy tohoto odvětví uspokojivě vyřešit. Žádným právním předpisem nelze vystihnout jemné situační nuance, provést vážení vzájemně si konkurujících práv, ani poměřit veřejný zájem a ochranu individuálních práv *in concreto*. Výsledkem takové kazuistiky by byl jen méně přehledný zákon, méně jednotící judikatura a ve výsledku větší právní nejistota, včetně rizika rušení kazuistických ustanovení Ústavním soudem nebo jejich překlenování ústavně konformním výkladem.

Uvedu-li to na příkladech, pak správná je cesta zobecnění principů, které judikatura dovodila (srov. ESLP, *Fressoz a Roire proti Francii*, 1999), jak k tomu směřuje Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z Tromsø (18. června 2009). Ta relativizuje všechny obligatorní důvody pro odepření informací pravidlem, že přístup k informacím může být odmítnut, pokud by zpřístupnění takové informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý z chráněných zájmů, *pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem*. Tímto směrem se vydala i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Nesprávná je naopak cesta, která se snaží zákonem definovat obecné pojmy, jež sice mohly být v minulosti sporné, ale dnes nám nabízí otevřené řešení za judikaturou jasně vykládaných podmínek. Na myslí mám třeba § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a tam uvedený pojem „veřejné instituce“, které jsou subjektem povinným po-

skytovat informace. Ačkoli původní úmysl zákonodárce v době tzv. televizní krize a přijetí příslušného zákona č. 39/2001 Sb. byl úplně jiný, neboť chtěl zavedením pojmu „veřejná instituce“ podřídit informační povinnosti pouze Českou televizi a Český rozhlas, judikatura se obecného pojmu chopila a vyložila jej širěji. Ústavní soud v nálezech sp. zn. III. ÚS 671/02 a III. ÚS 686/02 uvedl, že veřejnou institucí je každý subjekt, který naplňuje definiční znaky tohoto pojmu, jimiž jsou veřejný účel, zřizování státem, vytváření jejich orgánů státem a státní dohled nad jejich činností. Proto byly v uvedených věcech uznány za veřejné instituce Všeobecná zdravotní pojišťovna a Fond národního majetku. A podle názoru Ústavního soudu podpořeného stanovisky doktríny jimi jsou i další; přinejmenším veřejný ústav, veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jak trefně připomněl Ústavní soud, *interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor* (G. Radbruch, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, s. 107).

Příkladný je i další judikatorní vývoj tohoto pojmu směrem k institucím soukromoprávním. Již v prvním vydání komentáře autoři uváděli, že naplnění smyslu práva na informace by více vyhovovalo, kdyby povinným subjektem byly i takové entity, které – ač formálně soukromoprávní povahy jako obchodní společnosti – byly zřízeny orgánem veřejné moci k plnění veřejných účelů, jsou jím ovládány a financovány (Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 1. vyd. Praha : LINDE Praha, a. s., 2004, s. 27). A byl to opět Ústavní soud, který v přelomovém nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 dovedl, že veřejnou institucí je i podnikatelský subjekt, konkrétně státní podnik. Jeho judikaturu převzaly správní soudy a dnes již nikdo nepochybuje o tom, že veřejnou institucí je jakýkoli subjekt bez ohledu na právní formu, pokud v něm veřejný prvek převažuje, při hodnocení v pěti kritériích – způsobu vzniku, osobě zřizovatele, ovládání, dohledu a účelu.

Návrh nahrazení pojmu veřejné instituce pojmem „právnícké osoby zřízené zákonem a právnícké osoby, které stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky ovládá, a to i prostřednictvím jiné právnícké osoby“, jak byl prezentován při posledním neúspěšném návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím v roce 2012, nepřináší žádné vyjasnění problému, bezdůvodně redukuje kritéria posuzování pouze na ovládání a omezuje další judikatorní vývoj svou uzavřeností. Proč by neměla být povinným subjektem také veřejná instituce, která je ovládána jinou veřejnou institucí? Jako třeba fakulta univerzity. Nebo veřejná instituce, která nebyla zřízena zákonem a nikdo ji neovládá? Jako třeba zaměstnanecké zdravotní pojišťovny, penzijní fondy, odbory a odborové svazy, politické strany a hnutí, církve, veřejně prospěšné nadace či ústavy?

Je nutno uzavřít, že judikatura je pro výklad zákona o svobodném přístupu k informacím zcela klíčová. Judikatura v mnoha případech z principů dovedla to, co v zákoně uvedeno není a být ani nemůže. Převážně se tak dělo ve prospěch žadatelů o informace, ale i v jejich neprospěch, bylo-li to nutné. Byla to judikatura, která popsala charakter a podmínky omezení základního práva na informace, určila okruh povinných subjektů, stabilizovala vztah mezi nahlížením do spisu podle procesních předpisů a poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, vyloučila zneužívání ustanovení o neveřejnosti některých jednání k bránění přístupu k informacím, vyložila požadavky na ochranu obchodního tajemství či osobních údajů nebo vysvětlila fakultativní ochranu přípravných a vnitřních informací povinných subjektů. A mnoho dalšího.

Zákon o svobodném přístupu k informacím, jako každý předpis, není samozřejmě bez vad. Ale dokud se nepodaří dílčí nepřesnosti a vady odstranit legislativní cestou, je to opět judikatura, která je dokáže překlenout výkladem. Bez její znalosti by nebylo možné některá ustanovení zákona správně aplikovat. Uvedu to na třech příkladech: první ve prospěch žadatelů, druhý ve prospěch povinných subjektů a třetí procesní povahy.

Podle výslovného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím povinné subjekty neposkytnou (tj. nesmí poskytnout) informace o probíhajícím trestním řízení. Nejvyšší správní soud však dovodil závěr jiný, a to dokonce takový, který by se mohl jevit na první pohled *contra legem*. Rozhodl totiž opakovaně – a zcela správně – tak, že informace o probíhajícím trestním řízení se poskytnou žadatelům v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím za podmínek stanovených v trestním řádu. To mimo jiné znamená, že i jednotlivé chráněné informace lze poskytnout, je-li na tom dán převažující veřejný zájem.

Druhý příklad jde naopak k tíži žadatelů. Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví, že povinné subjekty mohou žádat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Nejvyšší správní soud dovodil, že do nákladů za vyhledání informace je třeba započítat také náklady spojené se zpracováním informace, neboť pouhé vyhledání informace bez jejího přenosu např. v písemné podobě by pro žadatele nemělo žádný praktický význam.

Třetím příkladem je procesní vztah zákona o svobodném přístupu k informacím ke správnímu řádu. Zákon uvádí, že správní řád se použije k ochraně před nečinností. Znamená to, že žadatel brojící proti nečinnosti povinného subjektu musí před podáním žaloby vyčerpat jak stížnost proti nečinnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tak i obdobnou stížnost podle správního řádu? Nejvyšší správní soud rozhodl, že nikoliv. Ochrana před nečinností podle správního řádu se vzdor výslovnému ustanovení nepoužije, resp. není jí podmíněna ochrana soudní.

V některých jiných případech judikatura potvrdila „k nemalému překvapení“ povinných subjektů i to, co sice bylo ze zákona jasné, ale nebylo tak aplikováno. Příkladem je známá kauza se zveřejněním platů a odměn vyplácených z veřejných prostředků. Přestože zákon již od novely z roku 2006 říká, že povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a přestože běžný plat ani mimořádné odměny nejsou z této povinnosti nijak vyloučeny, všichni se až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2011 domnívali, že se tato povinnost na plat a odměny nevztahuje.

Hovoříme-li o judikatuře ve věcech práva na informace, nelze nezmínit, že tuto judikaturu vytvořil z drtivé většiny jediný soud – Nejvyšší správní soud. Celková atmosféra tohoto soudu právu na informace přeje. Nejenže je Nejvyšší správní soud sám o sobě několikanásobným laureátem ceny OTEVŘENO za otevřenost veřejné správy, ale především ve své rozhodovací praxi vyložil množství problematických otázek tak, jak mu ukládá Listina základních práv a svobod, tedy *in favorem* – ve prospěch uplatnění základního práva. A neučinil-li tak výjimečně on, učinil tak Ústavní soud. Ale tak tomu bylo, pokud vím, v podstatných otázkách, pouze dvakrát. Poprvé v uvedeném případě povinnosti poskytovat informace státním podnikem (I. ÚS 260/06) a podruhé při povinnosti poskytovat i nepravomocné rozsudky soudů (I. ÚS 1885/09), což si ovšem vyžádalo změnu zákona (Pl. ÚS 2/10).

Pochopitelně že nelze judikaturu pouze adorovat, ale i ona musí být předmětem dalšího, zejména doktrinálního výkladu a kritiky. A o to se tato publikace snaží. Tam, kde je

to vhodné, doplňuji judikaturu poznámkami, v nichž vysvětluji její souvislosti a zdůrazňuji, co považuji za správné či mylné a s čím se neztotožňuji. Prvek subjektivních představ a hodnocení se samozřejmě promítá i v autorském výběru judikátů zařazených v této publikaci, zpracování jejich názvů a právních vět, s výjimkou těch právních vět, které vybral a publikoval samotný soud. Do nich nezasahuji, maximálně jsem některé příliš dlouhé zkrátil, ale to jen výjimečně. Právní věty, které jsem vybral sám, označuji vždy poznámkou.

Výběr judikatury ve věcech práva na informace jsem uzavřel k datu 31. prosince 2012. Publikace obsahuje tři rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, šest nálezů a šest usnesení Ústavního soudu, deset rozhodnutí krajských soudů a celý zbytek tvoří judikatura Nejvyššího správního soudu. Celkem je v publikaci uvedeno 186 právních vět s vybranými částmi odůvodnění; počet rozhodnutí je o něco nižší, neboť některá rozhodnutí vynikají ve více oblastech, a jsou proto využita opakovaně s různými částmi odůvodnění v různých částech knihy. Publikace obsahuje všechna rozhodnutí, která byla ve věcech práva na informace zveřejněna v oficiální Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a téměř všechna, která publikuje Nejvyšší správní soud s právními větami na svých internetových stránkách. Vynechal jsem pouze ta, která byla překonána pozdější judikaturou, nebo která již nejsou aktuální s ohledem na změnu právní úpravy. V publikaci je zařazeno i mnoho dalších rozhodnutí, která jsem vybral ze své dřívější advokátní a současné akademické činnosti v tomto oboru a opatřil právními větami sám.

Po provedení sazby se objevilo ještě několik významných rozhodnutí z různých oblastí, která jsem po dohodě s nakladatelství zařadil do poslední, šesté části s názvem „Další aktuální judikáty“. Jde o pět rozsudků Nejvyššího správního soudu a jeden rozsudek Městského soudu v Praze. Reagují na aktuální problematiku poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, včetně reakce na rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 9. listopadu 2010 Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) a Hartmut Eifert (C-93/09) proti Hesensku, definují požadavky na test proporcionality, vysvětlují pojem doprovodných informací, zabývají se obranou proti zpoplatnění informací, vztahem k daňovému řádu a informacím získaným v daňovém řízení včetně exekuce a postavením základní a mateřské školy jako příspěvkové organizace zřízené obcí.

Celý sborník by samozřejmě bylo možné dále extendovat, zejména rozsáhlou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu ve věcech ochrany soukromí a ochrany osobnosti na straně jedné a svobody projevu a ochrany tisku na straně druhé. Tato judikatura se úzce týká práva na informace (v evropském kontextu je právo na informace dokonce pojímáno jako podmnožina svobody projevu), ale obvykle v ní nejde o právo na informace v podobě veřejného subjektivního práva uplatňovaného vůči orgánům veřejné moci, a proto ani o aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Jde zčásti o právo ústavní (v tomto rozsahu mne zajímalo a nejvýznamnější rozhodnutí jsem do publikace zařadil) a zčásti o právo občanské (a to jsem již ponechal jinému zpracování).

Publikace je členěna na pět základních částí, které obsahují judikaturu k základům práva na informace, povinným subjektům a jejich působnosti, vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím k jiným předpisům, hmotněprávní ochraně informací a informačnímu procesu včetně zpoplatnění, soudní ochrany a výkonu rozhodnutí. Každá část se dělí na kapitoly a v nich jsou jednotlivá rozhodnutí uvozena názvem, právní větou, specifikací a zdrojem a v případné v poznámce pod čarou pak mým komentářem. Pokud se

výjimečně stalo, že originál samotného rozhodnutí je opatřen poznámkami pod čarou, pak tyto jsou zařazeny jako běžný text za text odůvodnění rozhodnutí; všechny poznámky pod čarou tedy zůstávají vyhrazeny pouze autorským komentářům. Publikace je doplněna věcným a paragrafovým rejstříkem, jakož i textem dotčených právních předpisů.

Budu rád, přispěje-li toto shrnutí a zpracování judikatury v oblasti práva na informace k růstu poznání v oboru a zlepšení aplikační praxe. Tato publikace je využitelná zejména pro povinné subjekty, ale hodí se i žadatelům o informace, advokátům, správním soudům a studentům pro rozšíření podkladů v předmětech správního a ústavního práva.

*Autor*

## Seznam použitých zkratk

### Periodika a další prameny:

<b>Sb. n. u. ÚS</b>	Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, vydává C. H. Beck Praha
<b>Sb. NSS</b>	Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu
<b>ASPI</b>	Právní informační systém nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a. s.

### Právní předpisy:

<b>Ústava</b>	Ústava České republiky, č. 1/1993 Sb.
<b>Úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.
<b>Listina</b>	Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.
<b>obč. zák.</b>	zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
<b>obch. zák.</b>	zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
<b>inf. zák.</b>	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
<b>s. ř. s.</b>	zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>o. s. ř.</b>	zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
<b>správní řád</b>	zák. č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>tr. zák.</b>	zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon
<b>tr. řád</b>	zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
<b>ZKV</b>	zák. č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání
<b>insolvenční zákon</b>	zák. č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)
<b>exekuční řád</b>	zák. č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)
<b>notářský řád</b>	zák. č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
<b>ZSDP</b>	zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

### Další zkratky:

<b>VZP</b>	Všeobecná zdravotní pojišťovna
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva

# ČÁST PRVNÍ

## ZÁKLADY PRÁVA NA INFORMACE

### I. Základní principy

#### 1. Střet práva na informace s právem na ochranu informací, veřejný zájem v judikatuře ESLP

##### čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Soud připomíná základní principy, které vyplývají z jeho judikatury ve vztahu k čl. 10:

a) Svoboda projevu představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti. S výhradou odst. 2 čl. 10 se vztahuje nejen na „informace“ nebo „myšlenky“ příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není „demokratické společnosti“ (viz *Handyside proti Spojenému království*, 1976, *Jersild proti Dánsku*, 1994).

b) Tisk má v demokratické společnosti významnou úlohu: i když nemůže překračovat určité hranice, zejména s ohledem na ochranu pověsti a práv jiných a na nutnost zabránit úniku důvěrných informací, přísluší mu nicméně – při dodržování povinností a odpovědnosti – sdělovat informace a myšlenky

o všech otázkách všeobecného zájmu (viz *De Haes a Gijssels proti Belgii*, 1997). Novinářská svoboda také zahrnuje možnost použití určité míry přehánění či dokonce provokace (viz *Prager a Ober-schlick proti Rakousku*, 1995).

c) Obecně platí, že „nezbytnost“ jakéhokoli omezení výkonu svobody projevu musí být prokázána přesvědčivým způsobem. Na prvním místě náleží vnitrostátním orgánům, aby posoudily, zda existuje „naléhavá společenská potřeba“ způsobitelná omezení ospravedlnit, přičemž k tomuto posouzení mají určitý prostor. Pokud se jedná o tisk, vnitrostátní posuzovací pravomoc naráží na zájem demokratické společnosti zajistit a udržovat svobodu tisku. Stejně tak je nutno dát tomuto zájmu velkou váhu při stanovení, které požaduje čl. 10 odst. 2, zda omezení bylo přiměřeně sledovanému legitimnímu cíli (viz *Goodwin proti Spojenému království*, 1996, *Worm proti Rakousku*, 1997).

Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 1. 1999, stížnost č. 29183/95 (*Fressoz a Roire proti Francii* o možnost šíření informací o platu ředitele podniku s majetkovou účastí státu)<sup>1)</sup> *ASPI JUD25408CZ*

<sup>1)</sup> Judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z poněkud jiné textace čl. 10 Úmluvy, než je v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod neobsahuje samostatné právo na informace jako veřejné subjektivní právo osob vůči orgánům veřejné moci jako česká Listina, ale zahrnuje právo na informace jako nezbytnou součást do obecnějšího práva, resp. svobody projevu („Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace...“). Evropský soud pro lidská práva je tradičně velmi informačně otevřený a liberální, počínaje známým

### Z odůvodnění:

Pánové Fressoz a Roire zdůrazňují, že inkriminovaný článek byl publikován v rámci diskuse o záležitostech všeobecného zájmu: otázka růstu platu J. Calveta měla v dané době zvláštní význam. Diskuse přesahovala osobu ředitele Peugeotu a článek nezpochybňoval jeho pověst nebo práva, ale správu podniku, který řídil. Trest, k němuž byli odsouzeni, byl podle jejich názoru navíc neoprávněný vzhledem k tomu, že podle judikatury Kasačního soudu zveřejnění příjmů a majetku osob, zejména těch, které zastávají veřejné funkce, nespadá pod pojem soukromý život. Trest se také mýjel se snahou vynutit povinnost dodržování úředního tajemství, neboť tou jsou vázáni pouze daňoví úředníci. Jakákoli jiná osoba, jako člen správní rady podniku nebo rodiny ředitele, mohla vynést informaci o jeho příjmech. Stěžovatelé podle svých slov nemohli vědět, že fotokopie daňových přiznání, které jim byly zaslány anonymně, byly získány porušením služebního tajemství. To se ostatně nepodařilo prokázat ani vnitrostátním soudům. Otištění těchto fotokopií v článku stěžovatelům umožnilo nejen posílit věrohodnost jejich informací, ale také splnit po-

vinnost novináře sdělit ověřené údaje doprovázené důkazy. Konečně stěžovatelé opakují, že jejich trestní obvinění bylo formální povahy: trestní oznámení J. Calveta bylo motivováno pouze odhalením jeho příjmů a obvinění z trestného činu přechovávání informací získaných trestným činem ve skutečnosti pouze zakrývalo snahu potrestat publikování informace, na němž samotném nebylo nic odsouzeníhodného.

Vláda tvrdí, že důvodem odsouzení bylo porušení daňového tajemství; účelem bylo efektivně zajistit jeho dodržování. Bylo by iluzorní doufat v dodržování této povinnosti, kdyby každá informace, včetně té, jež je označena jako tajná, mohla být vyřazena zcela beztrestně. Omezení svobody projevu by se mělo posuzovat s ohledem na povinnosti a zodpovědnost dotyčných. Stěžovatelé nemohli nevědět o nezákonném původu jim zasláných dokumentů. Vláda dále uvádí, že zveřejnění platu jedné osoby, i když se jednalo o ředitele velkého soukromého podniku, nemohlo přispět k diskusi o otázce, jež tehdy zajímala veřejnost. Publikovaná informace se týkala pouze jedné konkrétní situace, příliš izolované na to, aby představovala otázku veřejného zájmu; jejím

---

rozhodnutím *Handyside proti Spojenému království* z roku 1976. Právo na informace jako součást svobody projevu považuje nejen za základní lidské právo a svobodu, ale též za esenciální podmínku demokracie a činí proto vše k jeho ochraně. Omezení práva na informace připouští ve výjimečných případech, v nichž není dán na šíření informací veřejný zájem, a pokud je zároveň omezení práva věcně nezbytné k ochraně jiných hodnot (viz např. úspěch monacké princezny Caroline Von Hannover ve sporu na ochranu soukromí před bulvárním tiskem proti Německu, rozsudek ESLP ze dne 24. 6. 2004, stížnost č. 59320/00, nebo *MGN Limited proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 2011, stížnost č. 39401/04 aj.). Celkově je judikatura ESLP k čl. 10 zaměřena mnohem více na problematiku soukromoprávního šíření informací hromadnými sdělovacími prostředky, než na poskytování informací od orgánů veřejné moci jako jednoho z veřejných subjektivních práv občanů vůči státu. Soud dokonce dovodil, že z Úmluvy nelze dovodit obecné právo na přístup ke správním informacím a dokumentům vůči orgánům veřejné moci (*Loiseau proti Francii*, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 28. 9. 2004, stížnost č. 46809/99). Existují však i opačná rozhodnutí, v nichž Soud toto právo dovodil (např. *Maďarská unie občanských svobod proti Maďarsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009, stížnost č. 37374/05). V tomto rozhodnutí Soud konstatoval, že *veřejnost má právo obdržet od orgánů státu, včetně soudů, informace týkající se veřejného zájmu. Z pohledu zájmů chráněných čl. 10 Úmluvy nemůže zákon dovolovat arbitrární omezení, která by se mohla stát formou nepřímé cenzury. Případná omezení tohoto práva musí splňovat požadavky kladené v čl. 10 odst. 2 Úmluvy, tj. musí být prokázáno, že omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a je nezbytné v demokratické společnosti. V každém případě lze nosné závěry štrasburské judikatury využít pro vyřizování žádostí o informace povinnými subjekty v ČR v rámci realizace základního veřejného subjektivního práva na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod, neboť zejména uvedené podmínky omezení základního práva definované Soudem lze aplikovat univerzálně a hlásí se k nim i judikatura českého Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.*

cílem bylo jednoduše destabilizovat J. Calveta a postavit ho v rámci vyjednávání o plattech do obtížné pozice. Francouzské právo přitom umožňuje informování o příjmech a daních daňových poplatníků: čl. L. 111 zákona o daňových řízeních umožňuje daňovým poplatníkům dané obce nahlédnout do seznamu osob podléhajících v obci daňové povinnosti a seznámit se s jejich zdanitelným příjmem a výší daně. V projednávaném případě proto podle vlády nedošlo k nepřiměřenému zásahu do svobody projevu, jelikož existovalo alternativní řešení, jak zajistit právo veřejnosti na informace, aniž by byl porušen trestní zákon. Trestný čin přechovávaní fotokopií by nebyl naplněn, kdyby se stěžovatelé spokojili se zveřejněním informace o příjmech J. Calveta a neotiskli části daňových priznání.

Soud nesouhlasí s tezí vlády, podle níž inkriminovaná informace nevyvolávala otázku veřejného zájmu. K jejímu zveřejnění došlo v rámci sociálního konfliktu v jedné z nejvýznamnějších francouzských automobilek, o kterém se v tisku široce psalo. Článek dokazoval, že řediteli podniku v dané době výrazně rostl plat, zatímco zaměstnancům byl jeho růst odmítán. Cílem článku v tomto kontextu nebylo poškodit pověst J. Calveta, ale přispět k širší diskusi o aktuální otázce, která zajímala veřejnost (viz např. *Thorgeir Thorgeirson proti Islandu*, 1992).

K úloze tisku, která spočívá v šíření informací a myšlenek o otázkách veřejného zájmu, se pojí právo veřejnosti tyto informace a myšlenky přijímat (viz mj. *Observer a Guardian proti Spojenému království*, 191, a výše cit. rozs. *Jersil a De Haes a Gijssels*). Tak tomu bylo obzvláště v projednávaném případě, vzhledem ke skutečnosti, že problémy zaměstnání a odměňování obvykle vyvolávají velkou pozornost. Zasažení do výkonu svobody tisku proto může být slučitelné s čl. 10 Úmluvy pouze v případě, kdy je ospravedlněno převažu-

jícím imperativem veřejného zájmu (viz Goodwin). Zajiště, každý, kdo vykonává svou svobodu projevu, včetně novináře, na sebe bere „povinnost a odpovědnost“, jejichž rozsah závisí na jeho situaci a použitém technickém postupu (viz Handyside). Ačkoli Soud uznává významnou roli, která v demokratické společnosti tisku náleží, zdůrazňuje, že novináři v principu nemohou být zbaveni – prostřednictvím ochrany, kterou jim nabízí čl. 10 – povinnosti respektovat trestní zákony. Ostatně odst. 2 čl. 10 stanoví meze výkonu svobody projevu. Je nutno rozhodnout, zda s ohledem na konkrétní okolnosti projednávaného případu zájem informovat veřejnost převažoval nad „povinnostmi a odpovědnostmi“, které pro stěžovatele vyplývaly z důvodu pochybného původu jim zasláných dokumentů.

Soud musí především rozhodnout, zda cíl zachování daňového tajemství, sám o sobě legitimní, byl relevantním a dostatečným ospravedlněním inkriminovaného zasahování. V tomto ohledu je nutno poznamenat, že i když odsouzení stěžovatelů bylo založeno výlučně na otitštění dokumentů držených daňovým úřadem a považovaných za získané porušením úředního tajemství, dotýkalo se nevyhnutelně zveřejnění informací. Lze se však tázat, zda zájem uchovávat jako tajné informace, jejichž obsah byl již dříve zveřejněn a mohl být znám velkému počtu osob, přetrvával (viz *Weber proti Švýcarsku*, 1990, *Vereniging Weekblad Bluf! proti Nizozemí*, 1995). Jak uvedla vláda, daňoví poplatníci mohou nahlédnout do seznamu osob, na něž se vztahuje daňová povinnost v jejich obci, a seznámit se s výší příjmu a daně každého poplatníka. Tyto informace, i když nemohou být šířeny, jsou tak zpřístupněny velkému počtu osob, které je mohou sdělit dalším osobám. Ačkoli publikování daňových priznání bylo v projednávaném případě zakázáno, informace, které obsahovaly, již tajné nebyly. Ostatně platy ředitelů velkých podniků jsou pravi-

delně zveřejňovány ve finančních časopisech a druhý ze stěžovatelů tvrdil, aniž by jeho slova kdokoli zpochybňoval, že tento typ zdrojů použil, aby si před publikováním článku ověřil přibližnou výši platu J. Calveta. Ochrana informací jako důvěrných proto podle Soudu nepředstavovala převažující imperativ veřejného zájmu.

Jestliže, jak připouští vláda, informace o výši příjmů J. Calveta nepodléhaly utajení a jejich šíření bylo dovoleno, odsouzení stěžovatelů pouze za to, že otiskli jejich nosič, tj. daňové přiznání, nemůže být z pohledu čl. 10 ospravedlněno. Tento článek v podstatě ponechává na novinářích, aby rozhodli, zda je nezbytné otisknout nosič informací pro podepření jejich věrohodnosti. Chrání právo novinářů sdělit informace o otázkách veřejného zájmu, pokud se vyjadřují v dobré víře, na základě přesných faktů a poskytují „věrohodné a přesné“ informace při dodržování novinářské etiky (viz zejména *Goodwin* a dále *Schwabe proti Rakousku*, 1992; v opačném smyslu viz *Prager a Oberschlick*).

Soud konstatuje, že ani skutková podstata ani dobrá víra pánů Fressoze a Roira nebyly zpochybněny. Druhý z nich, který ověřil autentičnost daňových přiznání, jednal při dodržování pravidel povolání novináře. Inkriminovaná publikace sloužila k podepření věrohodnosti publikovaných informací. Soud dospěl k závěru, že odsouzení stěžovatelů nebylo přiměřeným prostředkem k dosažení legitimních cílů, a to vzhledem

k zájmu demokratické společnosti zajistit a udržovat svobodu tisku. Čl. 10 Úmluvy byl proto porušen.

## 2. Podmínky omezení práva na informace v judikatuře ESLP

**čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod**

**čl. 17 Listiny základních práv a svobod**

**Veřejnost má právo obdržet informace týkající se veřejného zájmu.**

**Z pohledu zájmů chráněných čl. 10 Úmluvy nemůže zákon dovolovat arbitrární omezení, která se mohou stát formou nepřímé cenzury.**

**Zásah do práv stěžovatele plynoucích z čl. 10 odst. 1 Úmluvy poruší Úmluvu, pokud nebude splňovat požadavky kladené v čl. 10 odst. 2. Musí být tudíž zjištěno, zda byl zásah „stanovený zákonem“, zda sledoval jeden nebo více legitimních cílů zakotvených v tomto ustanovení a zda byl „nezbytný v demokratické společnosti“, aby těchto cílů dosáhl.**

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009, stížnost č. 37374/05 (*Maďarská unie občanských svobod proti Maďarsku* o poskytnutí kopie ústavní stížnosti podané poslancem)<sup>2)</sup>

ASPI.JUD154387CZ

<sup>2)</sup> Prejudikatura Evropského soudu pro lidská práva (ASPI): *Bladet Tromsø a Stensaas proti Norsku*, rozsudek velkého senátu ze dne 20. 5. 1999, stížnost č. 21980/93; *Dammann proti Švýcarsku*, rozsudek ze dne 25. 4. 2006, stížnost č. 77551/01; *Goodwin proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 27. 3. 1996, stížnost č. 17488/90; *Guerra a další proti Itálii*, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 1998, stížnost č. 14967/89; *Jersild proti Dánsku*, rozsudek ze dne 23. 9. 1994, stížnost č. 15890/89; *Leander proti Švédsku*, rozsudek ze dne 26. března 1987, stížnost č. 9248/81; *Loiseau proti Francii*, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 28. 9. 2004, stížnost č. 46809/99; *Observer a Guardian proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 26. 11. 1991, stížnost č. 13585/88; *Sdružení Jihočeské Matky proti České republice*, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 10. 6. 2006, stížnost č. 19101/03; *Steel a Morris proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 15. 2. 2005, stížnost č. 68416/01; *Thorgeir Thorgeirson proti Islandu*, rozsudek ze dne 25. 6. 1992, stížnost č. 13778/88; *Riolo proti Itálii*, rozsudek ze dne 17. 7. 2008, stížnost č. 42211/07; *Vides Aizsardzabas Klubs proti Lotyšsku*, rozsudek ze dne 27. 5. 2004, stížnost č. 57829/00; *Chauvy a další proti Francii*, rozsudek ze dne 29. 6. 2004, stížnost č. 64915/01.

**Z odůvodnění:**

Soud opakovaně konstatoval, že veřejnost má právo obdržet informace týkající se veřejného zájmu. Jeho judikatura v této oblasti se vyvíjela ve vztahu k svobodě tisku, která slouží k sdělování informací a názorů (viz *Observer a Guardian proti Spojenému království*, § 59; *Thorgeir Thorgeirson proti Islandu*, § 63). V této souvislosti je zapotřebí nejpečlivějšího přezkumu ze strany Soudu v případech, kdy stát činí taková opatření, která jsou způsobilá potlačit účast tisku, jednoho z „hlídacích psů“ společnosti, na veřejné diskusi týkající se legitimních veřejných záležitostí (viz *Bladet Tromsø a Stensaas proti Norsku*, a *Jersild proti Dánsku*), včetně opatření, která činí přístup k informacím toliko obtížný.

Z pohledu zájmů chráněných čl. 10 Úmluvy nemůže zákon dovolovat arbitrární omezení, která se mohou stát formou nepřímé cenzury, pokud státní orgány vytvoří překážku sběru informací. Například posledně zmíněná činnost je zásadním přípravným krokem v novinářské činnosti a je inherentní, chráněnou částí svobody tisku (viz *Dammann proti Švýcarsku*). Fungování tisku zahrnuje vytváření fóra pro veřejnou diskusi. Realizace této funkce však není omezena jen na média a profesionální žurnalisty. V projednávaném případě vytvářela prostor pro veřejnou diskusi nevládní organizace. Účel činnosti stěžovatele je tudíž možno považovat za zásadní prvek informované společnosti. Soud opakovaně uznal důležitou roli, kterou hraje občanská společnost v diskusi o veřejných otázkách (viz např. *Steel a Moris proti Spojenému království*). Stěžovatelem je nevládní organizace, která zabývající se litigací v oblasti lidských práv. Jeho posláním je mimo jiné ochrana informační svobody. Může být proto nazýván, stejně jako tisk, „hlídacím psem“ společnosti (viz *Riolo proti Itálii*; *Vides Aizsardzibas Klubs proti Litvě*). Za těchto okolností Soud souhlasí s tím, že

si stěžovatel zaslouží stejnou ochranu plynoucí z Úmluvy jako tisk.

Předmětem sporu byla v daném případě ústavnost trestní legislativy týkající se drogových trestných činů. Podle názoru soudu představovalo podání podnětu k *a posteriori* přezkumu této legislativy, obzvláště když byl podán poslancem, záležitost veřejného zájmu. Soud tudíž má za to, že stěžovatel byl zainteresován na legitimním sběru informací o záležitosti veřejného významu. Soud má za to, že státní orgány narušily přípravné stadium tohoto procesu tím, že mu vytvořili administrativní překážku. Monopol na informace, který požíval Ústavní soud, tak představoval formu cenzury. Navíc v situaci, kdy cílem stěžovatele bylo sdělit veřejnosti informace obsažené v inkriminované ústavní stížnosti a tím přispět k veřejné diskusi týkající se úpravy drogových trestných činů, bylo jeho právo obdržet informace zjevně porušeno.

Došlo tudíž k zásahu do práv stěžovatele zakotvených v čl. 10 Úmluvy.

Zda byl zásah oprávněný

Soud znovu zopakoval, že zásah do práv stěžovatele plynoucích z čl. 10 odst. 1 Úmluvy poruší Úmluvu, pokud nebude splňovat požadavky kladené v čl. 10 odst. 2. Musí být tudíž zjištěno, zda byl zásah „stanovený zákonem“, zda sledoval jeden nebo více legitimních cílů zakotvených v tomto ustanovení a zda byl „nezbytný v demokratické společnosti“, aby těchto cílů dosáhl.

„Stanovený zákonem“

Stěžovatel požadoval informace na základě zákona o ochraně osobních údajů, který garantuje přístup k informacím veřejného zájmu. Vláda argumentovala tím, že tato legislativa poskytovala postačující právní titul pro zásah do stěžovatelova práva na svobodu projevu s odůvodněním,

že ochrana osobních údajů převážila nad prvkem veřejného zájmu.

Soud je přesvědčen, že zásah byl „stanovený zákonem“ ve smyslu čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

### Legitimní cíl

Stěžovatel tvrdí, že dané omezení nemůže být považováno za sloužící ochraně práv dotčeného poslance, jelikož Ústavní soud ho nikdy nepožádal o souhlas se zpřístupněním jeho osobních údajů. Vláda uvedla, že zásah sloužil k ochraně práv jiných.

Soud má za to, že dotčený zásah může být nazírán jako sloužící k ochraně práv jiných ve smyslu čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

### Nezbytný v demokratické společnosti

Soud na úvod poznamenal, že „čl. 10 nepříznává jednotlivci právo na přístup ke spisu obsahující informace o jeho osobě, ani neukládá vládě takové informace jednotlivci poskytnout“ (*Leader proti Švédsku*, § 74) a že „je obtížné vyvodit z Úmluvy obecné právo na přístup k úředním spisům a informacím“ (*Loiseau proti Francii*). Soud nicméně v poslední době přistoupil k širšímu výkladu pojmu „svoboda přijímat informace“ (viz *Sdružení Jihočeské matky proti České republice*) a tím také k uznání práva na přístup k informacím.

V každém případě Soud podotýká, že „právo získat informace zásadně zakazuje vládě, aby zabránila jednotlivci přijímat informace, které třetí osoba je ochotna tomuto jednotlivci zpřístupnit“ (*Leader*, § 74). Soud má za to, že v důsledku cenzury informačního monopolu došlo v projednávaném případě k zásahu do výkonu funkcí „hlídacích psa“ společnosti, který má obdobné postavení jako tisk, spíše než k porušení obecného práva na přístup k úředním dokumentům.

V tomto směru může být učiněno srovnání s předchozími úvahami Soudu, podle nichž si zasluhuje nejpečlivější přezkum taková situace, kdy stát vytvoří překážky fungování tisku (viz *Chalvy a ostatní proti Francii*, § 66). Povinností státu v oblasti svobody tisku je naopak vyloučení bariér, které brání výkonu funkcí tisku tam, kde je jediným důvodem takových bariér informační monopol státu. Soud v této souvislosti poznamenal, že informace požadované stěžovatelem v projednávaném případě byly okamžitě dostupné (viz *a contrario, Guerra a ostatní proti Itálii*, § 53), a nebylo tudíž nutné, aby je stát vyhledával sám. Soud má tudíž za to, že stát měl povinnost nebránit toku informací požadovaných stěžovatelem.

Soud podotýká, že stěžovatel vyžadoval informace o ústavní stížnosti případně i bez osobních údajů jejího autora. Soud navíc považuje za nepravděpodobné, že by se ve stížnosti objevovaly jakékoli odkazy na soukromý život poslance. Je pravdou, že poslanec informoval tisk o skutečnosti, že podal ústavní stížnost, a názor vyjádřený ve stížnosti o této veřejné problematice by tudíž mohl být identifikován s jeho osobou. Soud však má za to, že by bylo pro svobodu projevu v oblasti politiky fatální, kdyby veřejné osoby mohly cenzurovat tisk a veřejnou diskusi ve jménu ochrany svých osobnostních práv z důvodu, že se jejich názory o veřejných záležitostech vztahují k jejich osobě, a tvoří tudíž osobní údaje, které nemohou být zpřístupněny bez jejich souhlasu. Takové ohledy nemohou podle názoru Soudu ospravedlnit zásah, který je napadán v projednávané stížnosti.

Soud zastává názor, že překážky vytvořené za účelem zabránit přístupu k informacím veřejného zájmu může odradit ty, kdo pracují v médiích a obdobných oblastech od jejich vyhledávání. V důsledku toho by nebyli schopni nadále plnit svou roli „veřejných hlídacích psů“ a jejich schopnost poskytovat

přesné a spolehlivé informace by byla nepříznivě ovlivněna (viz *mutatis mutandis*, *Goodwin proti Spojenému království*).

Výše uvedené úvahy přivedly Soud k závěru, že zásah do stěžovatelovy svobody projevu v projednávaném případě nemůže být považován za nezbytný v demokratické společnosti. Z toho plyne, že čl. 10 Úmluvy byl porušen.

### 3. Vztah veřejné sféry a ochrany soukromí, teorie vážení zájmů.

#### Členství soudců v KSČ

Ústava

čl. 4 odst. 4, čl. 17 Listiny základních práv a svobod

čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

inf. zák.

zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích

Jestliže je informace součástí (minimálně i) veřejné sféry, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, tzn. že informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat.

Součástí veřejné sféry je to, co může být předmětem legitimního veřejného zájmu. V zásadě na všem, co může souviset s fungováním moci ve státě – tedy

i s fungováním moci soudní – mohou mít jednotlivci i veřejnost legitimní zájem. Proto informace související s fungováním moci soudní náleží do sféry veřejné.

**Profesionální sféra (a informace o ní) osob působících ve veřejném životě – i soudců – náleží do sféry veřejné, neboť může souviset s realizací soudní moci.**

Profesionální (a tím i veřejnou) sféru naplňují (zásadně) veškeré aspekty osobnosti soudce objektivně způsobilé mít souvislost s výkonem jeho funkce.

Takovou související skutečností je i členství soudce v KSČ.

Nastala tedy kolize základních práv a svobod. Ústavní soud tuto kolizi posoudil a dospěl k závěru, že základní právo stěžovatele na informace a obecný zájem podporovat tuto svobodu tam, kde jde o otázky veřejného zájmu, převážilo nad zájmem subjektů údajů na ochranu jejich soukromí. Subjektem údajů je osoba veřejně činná (soudce), požadovaná informace spadá do sféry diskuse o více důležitých veřejných zájmech, nedotýká se výlučně detailů soukromého života subjektu údajů.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10  
<http://nalus.usoud.cz>

**Z odůvodnění:**<sup>3)</sup>

III. 1.

Ústavní aspekt předmětného údaje

12. Otázkou potřebnou zodpovědět jako první bylo, zda předmětný údaj dosahuje roviny ústavnosti.

<sup>3)</sup> Odůvodnění tohoto mimořádně rozsáhlého nálezu Ústavního soudu čítajícího celkem 177 bodů je pro účely této publikace podstatně zkráceno. Autor publikace se pokusil vybrat pasáže, které mají obecnější judikaturní

13. Předmětný údaj je (rovněž) údajem soukromého charakteru subjektu údaje (je údajem o osobě). Z toho plyne ústavní aspekt předmětného údaje ve smyslu základního práva subjektu údajů na ochranu soukromí. Článek 7 odst. 1 Listiny totiž stanoví, že „nedotknutelnost osoby a jejího soukromí může být omezena jen v případech stanovených zákonem“; čl. 10 odst. 3 Listiny uvádí, že „Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údaje o své osobě.“

14. Nicméně, další otázkou je, zda předmětný údaj nemá ještě další ústavněprávní dosah. Konkrétně, zda je součástí výlučně soukromí subjektu údajů nebo zda náleží též do veřejné sféry, tedy zda je na něm (a tak i na jeho poskytnutí) veřejný zájem. (...) Tato otázka je relevantní proto, že jestliže by byl předmětný údaj součástí též veřejné sféry, dopadalo by na něj i další základní právo; jde o základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy, jehož nositelem by ovšem nebyl subjekt údajů, ale stěžovatel (a „každý“). Dle čl. 17 odst. 1 Listiny „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“; dle čl. 17 odst. 2 Listiny: „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem,

obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“; dle čl. 17 odst. 3 Listiny: „Cenzura je nepřipustná.“; dle čl. 17 odst. 5 Listiny: „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“; dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy: „Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice ...“ Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem; jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, tzn. že informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat. Předmětný údaj by měl důsledně vzato ústavněprávní přesah i do základní svobody myšlení (dle čl. 15 odst. 1 věty první Listiny „Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena.“; dále srov. čl. 9 Úmluvy odst. 1 zakotvující právo každého na svobodu myšlení). Odepřením poskytnutí předmětného údaje (coby součásti veřejné sféry) by byla omezena základní svoboda

---

přesah z hlediska právní argumentace ve věcech práva na informace a které korespondují s obdobnými hledisky používanými Evropským soudem ve Štrasburku. Autor naopak vypustil pasáže týkající se zejména historizujících reminescencí, úvah spjatých pouze s danou kauzou, literárních odkazů a širších úvah filozofických, politologických, společenských, které se v nálezu hojně vyskytují, ale nemají pro téma této publikace podstatný přínos. Vybrané části odůvodnění nálezu jsou navíc rozděleny tak, že v této první části publikace jsou uvedeny pasáže ústavněprávní a v části věnující se ochraně osobních údajů (§ 8a zákona o svobodném přístupu k informacím) jsou uvedeny pasáže věnované aplikaci podústavního práva. Prostudování plného textu nálezu lze v každém případě doporučit. Nález respektuje trend poslední doby, jímž nejsou kategorické soudy o aplikační předností vzájemně si konkurujících práv, ale citlivé poměřování těchto práv podle konkrétních okolností věci a kritéria veřejného zájmu. Tento trend je patrný jak v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku (srov. např. zde uvedená rozhodnutí ESLP s opačnými závěry ve věcech *Fressoz a Roire proti Francii* ze dne 21. 1. 1999, stížnost č. 29183/95, a *Von Hannover proti Německu*, rozsudek ESLP ze dne 24. 6. 2004, stížnost č. 59320/00), tak i v psaném právu. Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí v článku 4 uvádí: „*Důvody pro odmítnutí informací je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí.*“ Obdobně Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (Tromsø, 18. června 2009) nebo poslední návrh novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím (Ministerstvo vnitra, září 2012).

jednotlivce vytvořit si názor (jako výslednici myšlení) na otázku veřejného zájmu (srov. text níže). Jinými slovy, svobodné utváření názoru implikuje informovanost jednotlivce; pokud jednotlivce v důsledku cenzury nedisponuje relevantními údaji k určité otázce, nemůže si z povahy věci na tuto otázku vlastní názor vytvořit.

16. V případě, že by byl předmětný údaj výhradně součástí soukromí subjektu údajů, pak by napadená interpretace a aplikace podústavního práva z ústavněprávního hlediska obstála. Pokud by však předmětný údaj náležel též do sféry veřejné, nastala by kolize základních práv, kterou by pak bylo nutné dále řešit. ÚS tedy zkoumal otázku, zda předmětný údaj spadá (též) do sféry veřejné.

### III. 1. a/

17. Odpověď lze nalézt již v jeho dosavadní judikatuře, konkrétně v nálezu sp. zn. IV. ÚS 23/05 ze dne 17. 7. 2007 (...). Uvedený nález vyslovil obecný právní názor (...), že profesionální sféra (a informace o ní, včetně údaje o profesní minulosti) osob působících ve veřejném životě – tj. i soudců – náleží do sféry veřejné.

18. Tu ÚS dodává, že (v zásadě) na všem, co může souviset s fungováním moci ve státě (tedy i moci soudní), mohou mít jednotlivci i veřejnost legitimní zájem; jde o jejich informování a o svobodné utváření názorů (niterní aspekt jednotlivce, jeho seberealizace a rozvoj) a eventuálně o následné veřejné posuzování, tedy o veřejnou diskusi (vnější aspekt), což může působit jako veřejná kontrola činnosti státu. Fungování státní moci se jak jednotlivců, tak i celé veřejnosti přirozeně dotýká. Tedy, smyslem věci je umožnění participace občanské společnosti na věcech veřejných. Již v nálezu sp. zn. I. ÚS 367/03 (...) ÚS podpořil co největší bohatství diskuze o vě-

cech veřejných. To je součástí principu demokracie (svobodná diskuse patří k jádrům pojmu demokratické společnosti; kupříkladu již Tomáš Garrigue Masaryk uváděl, že demokracie je diskuse); jejím důsledkem je právě mj. požadavek, aby prvotní, „předstátní“ jednotlivce měl k dispozici informace o fungování státní moci k vytvoření si svobodného názoru, a mohl případně iniciovat či participovat na veřejné diskusi a tím i státní moc kontroloval. Stát není účelem sám o sobě; jeho účelem je nastolení a garance práva, aby mohli jednotlivci spolu žít v sociálním míru. V ústavním státě tak suverénní lid legitimně chrání sám sebe i proti eventuálnímu nekalifikovanému výkonu státní moci či proti jejímu zneužití (což nelze z povahy věci *a priori* vyloučit); to se týká i moci soudní. Ostatně, samo základní právo na informace je v Listině systematicky umístěno pod oddíl „politická práva“, tedy pod stejný oddíl, v němž je mj. zakotveno právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců nebo právo občanů za rovných podmínek na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

20. Vstup občanské společnosti do této části osobnosti soudce je tudíž opodstatněná skutečností, že v případě soudů jde o mocenské orgány; to je spojeno s faktem, že profesionální sféra (profesní minulost) soudce může souviset s realizací moci ve státě (s rozhodováním soudce). Ostatně již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 23/05 (...) označil ÚS konstatování, že profesní minulost souvisí se současným rozhodováním soudce – pod zorným úhlem bohaté zahraniční literatury – až za triviální.

21. Přitom profesionální sféra včetně minulosti soudce se netýká jen úzce formálního výčtu dosud zastávaných profesních funkcí. Z výše citované premisy – dle níž (v zásadě) vše, co souvisí s fungováním

justice, může být předmětem legitimního veřejného zájmu – plyne, že profesní (a tím i veřejnou) sféru naplňují (zásadně) veškeré aspekty osobnosti soudce objektivně způsobilé mít souvislost s výkonem jeho funkce.

22. Takovou korelující skutečností je i členství soudce v KSČ ke dni 17. 11. 1989, a to z mnoha důvodů.

### III. 1. b/

23. Členství soudce v KSČ ke dni 17. 11. 1989 může kupříkladu vydávat v jisté nebezpečí image soudcovy nestrannosti a nezávislosti, a to případ od případu (tj. jestliže meritorní rozhodnutí může např. s členstvím v KSČ skutečně či jen opticky souviset).

24. Ostatně, i sám ÚS již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 23/05 vyslovil, že informace o profesní minulosti soudce jsou „relevantní pro posuzování nestrannosti a nezávislosti jednotlivých soudců v návaznosti na rozhodování jednotlivých kauz.“, z čehož mj. dovodil, že údaje o profesní minulosti soudce náleží do sféry veřejné.

### III. 1. c/

28. Členství v KSČ ke dni 17. 11. 1989 může též souviset se způsobem soudcovského rozhodování i v následujícím smyslu.

29. Jak již konstatoval ve své judikatuře kupříkladu ESLP, členství v komunistické straně vyjadřovalo v mnohých společenských sférách ztotožnění se (sounáležitost) s režimem, individuální angažovanost pro režim, tedy v podstatě aktivní prosazování komunistického režimu (srov. rozsudek velkého senátu ve věci Rekvényi proti Maďarsku ze dne 20. 5. 1999, č. stížnosti 25390/94, dostupný např. in Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 6/1999, s. 121 a násl.). Vstup do komunistické strany – obzvláště např. u právníků – býval

(mnohdy) zárukou přímého provádění její politické vůle. (...) V takových případech lze proto hovořit o pasivním prosazování komunistického režimu (ať již pramenilo z jakéhokoli motivu). Již samotné členství jednotlivce v komunistické straně ji v jistém smyslu legitimizovalo, nepřímo podporovalo.

39. Hodnotový systém členů KSČ byl často odchylný od hodnotového systému moderního demokratického právního státu; z povahy věci mohl – a stále může – ovlivňovat (v té které míře) rozhodnutí jednotlivých soudců – členů KSČ. Zde není myšlena event. podjatost soudců – členů KSČ (...), ale soudcův výklad zákona a rozhodování, nezávislé a nestranné, podle nejlepšího svědomí a vědomí, tedy i dle vlastního hodnotového systému, včetně úrovně smyslu pro ochranu základních práv a svobod.

41. Nemusí jít přitom o determinaci rozhodování pouze hodnotovým systémem soudce jako člena KSČ, nýbrž i o metodologii výkladu a aplikace práva typickou pro komunistickou ideologii a celkově pro její koncepci práva vůbec.

45. Z uvedeného plyne možná souvislost mezi kritizovaným způsobem rozhodování soudců obecných soudů a (i) jejich členství v KSČ. Otázku takové případné korelace by mohl pomoci zodpovědět právě předmětný údaj (ve spojení s analýzami jednotlivých případů).

### III. 2.

Poměrování v kolizi stojícího základního práva na informace a základního práva na ochranu soukromí

53. Shora byl vyargumentován názor, že předmětný údaj se týká veřejné sféry, neboť může být otázkou veřejného zájmu. Proto spadá pod ochranu čl. 17 odst. 1, 2, 3

a 5 Listiny a čl. 10 odst. 1 Úmluvy (základní právo na informace) [a důsledně vzato i pod ochranu čl. 15 odst. 1 věty první Listiny a čl. 9 Úmluvy odst. 1 (ve smyslu ochrany svobody myšlení)].

54. Z toho plyne, že NSS napadeným rozsudkem zasáhl do základního práva stěžovatele na informace, neboť stěžovateli předmětný údaj jako informaci neposkytl.

55. Nikoli však každé omezení základního práva jednotlivce na informace je protiústavní. Výslovně to předvídá čl. 17 odst. 4 Listiny: „Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“ Obdobně hovoří čl. 10 odst. 2 Úmluvy: „Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

56. Čili, zásah do základních práv plynoucích z čl. 17 Listiny a z čl. 10 odst. 1 Úmluvy by porušil Listinu a Úmluvu tehdy, jestliže nebude splňovat požadavky stanovené v čl. 17 odst. 4 Listiny a v čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Musí být tudíž zjištěno, zda by se jednalo o zásah „stanovený zákonem“, zda by sledoval jeden nebo více „legitimních cílů“ zakotvených v těchto ustanovení a zda by byl v konkrétním případě „nezbytný v demokratické společnosti“, aby těchto cílů dosáhl.

57. S ohledem na existenci taxativního výčtu v § 9 zákona o ochraně osobních údajů (*arg. a contrario*) a v § 8a inf. zák. lze dovozovat, že by zásah mohl být nazírán jako zásah „stanovený zákonem“ ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

58. Též podmínku legitimního cíle hypotetická norma naplňuje. Dotčený zásah může být nazírán jako sloužící k ochraně hodnot citovaných v čl. 17 odst. 4 Listiny a v čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Konkrétně – jak bylo uvedeno již sub III. 1. tohoto nálezu – slouží k ochraně práva na ochranu soukromí subjektu údajů (v předmětné věci soudce). Zde platí především čl. 10 odst. 3 a čl. 7 odst. 1 Listiny.

59. Nastala tedy kolize základních práv. NSS však dospěl k opačnému závěru, tedy – v podstatě – že předmětný údaj je výlučně součástí soukromí soudce a že proto zde kolize základních práv neexistuje. Tím však NSS v ústavněprávní rovině pochybil.

60. ÚS tak musel dále vyřešit vyvstlou kolizi základních práv. Tedy uvážit, zda zásah do základního práva na informace splňuje podmínku nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti.

III. 2. a/

61. ÚS zastává názor, že musí být jednoznačně rozlišeno mezi žádostí o informaci, způsobilé přispět k diskusi v demokratické společnosti týkající se veřejného zájmu, a informováním o detailech soukromého života jednotlivce, který nadto kupř. nevykonává veřejnou funkci. Veřejnost má právo být informována, což je základní právo v demokratické společnosti, které se může za určitých okolností dotýkat i soukromého života osob veřejně činných.

62. Z hlediska předmětného údaje se právě o toto jedná. Jak bylo totiž shora vyargumentováno, subjektem údajů byla osoba veřejně činná (soudce), požadovaná informace spadá do sféry diskuse o více důležitých veřejných zájmech a nedotýká se výlučně detailů soukromého života subjektu údajů. Dále lze dodat následující.

### III. 2. b/

63. Poskytnutí předmětného údaje může umožnit člověku seberealizaci a rozvoj v podobě svobodného vnitřního utvoření si názoru na nezávislost a nestrannost rozhodujícího soudce jak v minulosti, tak v budoucnosti (srov. bod III. 1. b/ tohoto nálezu). V tomto smyslu tak předmětný údaj umožňuje rozvíjet též myšlení člověka (takže má přesah i do svobody myšlení). Předmětný údaj však umožní člověku již utvořený názor případně veřejně projevit, a tím vyvolat diskusi na toto téma, což může působit jako veřejná kontrola. To tedy umožní občanské společnosti informovaně analyzovat a případně vést diskusi o nezávislosti a nestrannosti soudců v návaznosti na jejich rozhodování, což naplňuje v demokratickém právním státě žádoucí roli „hlídacího psa“ nezávislého a nestranného soudcovského rozhodování. Svoboda myšlení, názoru má vnitřní i vnější aspekt, obdobně jako kupříkladu svoboda náboženského vyznání (která zahrnuje jak svobodu niterní víry v určité náboženství, tak svobodu projevovat tuto víru veřejně).

75. Shrnuto, informace o členství soudce v KSČ ke dni 17. 11. 1989 představuje jeden z pomocných prostředků občanské společnosti, aby se – v návaznosti na soudcovské rozhodování jednotlivých případů v minulosti a v budoucnosti – ujistila, že konkrétní soudci svou funkci vykonávali a vykonávají v souladu s ústavním cílem svého poslání.

79. Nadto, diskuse na toto téma by mohla vést i dotyčné (zatím pouze hypotetické) soudce k větší sebereflexi, způsobilé přispět k proměně jejich rozhodování, jestliže by uvedená determinace byla stále přítomná (pokud by tedy bylo ještě co měnit).

### III. 2. d/

82. K tomu se dodává, že v poskytnutí údaje o členství soudců v KSČ ke dni 17. 11. 1989 může být obsažen též veřejný zájem na existenci personálně a profesionálně nepochybnitelné justice, což ostatně označil za veřejný zájem již náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/05.

86. Demokratické veřejnosti se nutně musí jevit jako absurdní trvat *de facto* na utajování členství kohokoli – tím spíše soudců – ve straně, jež byla vedoucí silou ve struktuře režimu, označeném samotným zákonodárcem za zločinný a nelegitimní, navíc s odkazem na to, že se prý jedná o „citlivé údaje“. Paradoxně by tak tento údaj, který tehdy ve veřejné sféře sloužil jako jeden ze základních předpokladů profesní kariéry a který si ambiciózní jedinci uváděli na předních místech svých životopisů, byl nyní vlastně oficiálně nezjistitelný, a to v zásadě opět pouze v zájmu těchto jednotlivců a pokrytecky chápaného „dobrého jména justice“. V tom by však mj. bylo možné – vyhraněně řečeno – sledovat i jistou formu výsměchu těm, kteří si tehdy z důvodů hodných úcty pomocí členství v KSČ žádnou kariéru nebudovali nebo proti režimu dokonce aktivně vystupovali.

87. Je třeba zdůraznit, že úcty k justici nelze získat utajováním oprávněně požadovaných údajů a zveřejňováním jen informací, které jsou pochvalné a – snad i v obavě před možnou skandalizací některých osob, jež by mohla být zjednodušeně vztažena k soudní moci jako celku – rezignovat na zpochybnitelné hodnoty demokratického právního

státu jako jsou transparentní veřejná moc, svoboda projevu a právo na informace. V zásadě se jedná o odstraňování bariér, které jsou neodůvodněně kladeny navzdory úsilí o pravdivé poznání a poučení se z minulosti, která, řečeno slovy spisovatele Exupéryho, je vždy zrozením dneška.

88. Totalitní státy nutí člověka nejen mluvit, ale i myslet jistým způsobem, a propaganda předkládá demagogicky jen informace, které se právě hodí. Naproti tomu otevřená, pluralitní společnost podle klasické definice K. Poppera umožňuje především neomezené formování názorů na řešení různých problémů a zároveň jejich kritiku, ze které vyplývá i možnost změny. *Conditio sine qua non* je přitom nijak nemanipulovaná možnost přístupu k objektivním a pravdivým informacím, které mohou mít vliv na činnost státu, jež je nutno chápat pouze jako služebníka společnosti a jednotlivce ve jménu snahy o spravedlnost.

89. Zde lze citovat náleží ÚS sp. zn. IV. ÚS 23/05, dle kterého „Cenzura informací a svobodné výměny názorů na práci soudů či výběr osob, které smějí takové informace prezentovat, snižuje důstojnost justice víc, než případné kontroverzní názory, které v diskusi zazní.“

90. Stejně tak tato informační cenzura může u veřejnosti způsobit dojem, že ze strany soudní moci „je co tajit“ (ve smyslu negativním), jinak byl údaj poskytnut.

92. Lze tedy shrnout, že jakkoli je právo na informace a svoboda projevu limitována též principem ochrany autority soudní moci (srov. explicitně též např. čl. 10 odst. 2 Úmluvy; k tomu srov. též Klíma, K. a kolektiv: Komentář k Ústavě a Listině, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2009, s. 1103–4), zatajování předmětného údaje je naopak způsobitelné autoritu

soudní moci snížit více – jak již bylo uvedeno – než případné kontroverzní názory, které se mohou vyskytnout (hypoteticky pramenící ze zveřejnění předmětného údaje).

III. 2. h/

129. ÚS tudíž v rámci ústavněprávního posouzení uzavírá, že základní právo stěžovatele na informace a obecný zájem podporovat tuto svobodu tam, kde jde o otázky veřejného zájmu, převážilo v konkrétním případě nad zájmem subjektů údajů na ochranu – jejich tvrzeného – soukromí. Proto NSS napadeným rozhodnutím porušil základní právo stěžovatele na informace dle čl. 17 a čl. 10 Úmluvy (a v důsledku i jeho základní svobodu myšlení).

#### 4. Politický charakter a podmínky omezení práva na informace.

##### Nahlížení do projektové dokumentace stavby

##### Jaderné elektrárny Temelín

#### čl. 17 Listiny základních práv a svobod § 1 inf. zák.

**Právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. Zaručuje je stát. Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvidavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí. Právu na informace odpovídá obecná povinnost, aby nikdo, koho k tomu neopravňuje zákon, a nad míru, ve které ho k tomu opravňuje zákon, nikomu v podání informace nebránil.**

Právo na informace lze omezit toliko zákonem, a to za splnění dvou podmínek: předně že se tak děje za některým z účelů taxativně uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny (opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti) a za druhé, že je takové omezení nezbytné, tzn., že cíle omezení jinak v demokratické společnosti dosáhnout nelze.<sup>4)</sup>

Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02  
<http://nalus.usoud.cz>

## 5. Smysl a účel práva na informace

čl. 17 Listiny základních práv a svobod  
§ 1 inf. zák.

Právo na informace představuje ve vztahu k veřejné správě jednu ze záruk zákonitosti, která by extenzivním výkladem možností omezení tohoto práva byla značně omezena, ne-li popřena. Přístup k informacím současně posiluje důvěru veřejnosti ve veřejnou správu, protože je třeba učinit vše k zajištění co nejúplnější dostupnosti informací v držení veřejné moci pro veřejnost. Poskytování informací a otevřenost veřejné správy je jedním z dílčích principů dobré správy a představuje zároveň pilíř tzv. evropského správního práva.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu však právo na informace současně

není bezbřehé a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Pověštinou se jedná o omezení, která vyplývají z potřeby ochrany legitimních veřejných zájmů, což kupř. jsou restrikce v podobě národní a veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, prevence zločinnosti nebo ochrany soukromí.

Právo na informace má veřejno-právní charakter. Je politickým právem a je užíváno v rovině (právním vztahu) jednotlivce (fyzická či právnická osoba) a povinný subjekt. Ten je určitým způsobem navázán na veřejnou moc tím, že je buď jejím přímým nositelem a vykonavatelem, případně toliko vykonavatelem, nebo disponuje s veřejnými prostředky, které mu veřejná moc svěřila, což lze dovodit z vymezení povinných subjektů, jak jej podává § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace má charakter nástroje, který slouží jako prostředek účasti na veřejném životě.<sup>5)</sup>

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009-63<sup>6)</sup>  
č. 1957/2009 Sb. NSS

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud si je (...) plně vědom postavení a úlohy, kterou v moderním demokratickém právním státě zastává právo na informace. To se projevuje ve dvou rovinách. První je právo na (svobodný) přístup k informacím, které vytváří předpoklad pro realizaci roviny druhé – právo (svobody) informace šířit. Jak již

<sup>4)</sup> Právní věta vybrána autorem publikace. Další části tohoto rozhodnutí jsou uvedeny v této publikaci v části o vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím k jiným předpisům, neboť se primárně týká dopadů stavebního zákona a teorie tzv. komplexní právní úpravy.

<sup>5)</sup> Právní věta vybrána autorem publikace.

<sup>6)</sup> Tento rozsudek se týká rovněž poskytování informací o probíhajícím trestním řízení [§ 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím]; jeho podrobnější odůvodnění je uvedeno v příslušné části dále.

Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-56, publikovaném pod č. 1272/2007 Sb. NSS, při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ve spojení se zákonem o svobodném přístupu k informacím, je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem. To lze konečně dovést jak z judikatury Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), tak z judikatury Nejvyššího správního soudu samotného (srov. rozsudek ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, publikovaný pod č. 74/2004 Sb. NSS). Opačný postup, tedy extenzivní výklad podmínek, za kterých zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu jak samotného zákona, tak i ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Právo na informace představuje ve vztahu k veřejné správě jednu ze záruk zákonnosti, která by extenzivním výkladem byla značně omezena, ne-li popřena. Je třeba poznamenat, že právu na informace není věnována pozornost jen na úrovni národní, ale i mezinárodní, kupř. v dokumentech Rady Evropy (srov. její Doporučení č. R (81) 19 o přístupu k informacím v držení veřejné moci). Tyto dokumenty vycházejí z významu, jaký má pro veřejnost přiměřená informovanost o veřejných záležitostech. Přístup k informacím současně posiluje důvěru veřejnosti ve veřejnou správu, pročež je třeba učinit vše k zajištění co nejúplnější dostupnosti informací v držení veřejné moci pro veřejnost. Vždyť poskytování informací a otevřenost veřejné správy je jedním z dílčích principů dobré správy (srov. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy

Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě/good governance) a představuje zároveň pilíř tzv. evropského správního práva (blíže srov. Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. Praha : C. H. Beck, 2002, s. 100; a Pomahač, R. *Zásady správního řízení a evropské právo* (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady). *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č. 3, s. 37 a 38).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu však právo na informace současně není bezbřehé a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Pověstinou se jedná o omezení, která vyplývají z potřeby ochrany legitimních veřejných zájmů, což kupř. podle uvedeného Doporučení Rady Evropy č. (81) 19 jsou restrikce v podobě národní a veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, prevence zločinnosti nebo ochrany soukromí. Jak uvedl Ústavní soud (srov. usnesení ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) „*právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. ... Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvidavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí. ... Právo na informace lze omezit toliko zákonem, a to za splnění dvou podmínek: předně že se tak děje za některým z účelů taxativně uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny (opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti) a za druhé, že je takové omezení nezbytné, tzn., že cíle omezení jinak v demokratické společnosti dosáhnout nelze.*“ Konečně i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85,

dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) lze nalézt vyjádření, že „svoboda projevu, jakož i právo na informace, nejsou bezbřehé a jsou nutně omezeny chráněnými zájmy dle čl. 17 odst. 4 Listiny, ostatními ústavně zaručenými právy a svobodami (čl. 10 Listiny), jakož i dalšími pravidly pro možná omezení práva na informace dle čl. 17 odst. 5 Listiny.“

Shora uvedená východiska a závěry lze vztáhnout na nyní posuzovaný případ. Jak vyplývá z výše zmíněného, právo na informace má veřejnoprávní charakter. Je politickým právem a je užíváno v rovině (právním vztahu) jednotlivce (fyzická či právnická osoba) a povinný subjekt. Ten je určitým způsobem navázán na veřejnou moc tím, že je buď jejím přímým nositelem a vykonavatelem, případně toliko vykonavatelem, nebo disponuje s veřejnými prostředky, které mu veřejná moc svěřila, což lze dovodit z vymezení povinných subjektů, jak jej podává § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jak uvedl Ústavní soud, právo na informace má charakter nástroje, který slouží jako prostředek účasti na veřejném životě.

## **6. Princip publicity veřejné správy. Poskytnutí informací vztahujících se ke stavbě rychlostní komunikace R43**

### **čl. 17 Listiny základních práv a svobod § 1, 2 inf. zák.**

**Mezi základní atributy liberálně demokratického státu patří důsledná implementace nástrojů limitujících různými způsoby nositele veřejné moci, daná vědomím o její možné zneužitelnosti.**

**Jeden z těchto nástrojů představuje rovněž kontrola výkonu veřejné moci ze strany občanů, z čehož plyne imperativ otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, bez něž by tato kontrola nemohla být efektivně realizována. Prostředkem, který k naplnění uvedeného imperativu poskytuje právní řád, je mimo jiné právo na informace.**

**Zákonodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce.<sup>7)</sup>**

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59 [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

### **Z odůvodnění:**

Předmětem sporu je zejména otázka interpretace pojmu „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“, který je zakotven v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud ovšem považoval za nutné vyjádřit se nejprve k základním východiskům, se kterými je třeba k výkladu citovaného zákona přistupovat. Předně je třeba upozornit na ústavněprávní dimenzi posuzované problematiky. Mezi základní atributy liberálně demokratického státu patří důsledná implementace nástrojů limitujících různými způsoby nositele veřejné moci, daná vědomím o její možné zneužitelnosti. Jeden z těchto nástrojů představuje rovněž kontrola výkonu veřejné moci ze strany občanů, z čehož plyne imperativ otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, bez něž by tato

<sup>7)</sup> Právní věty vybrány autorem publikace. Přestože tento rozsudek nebyl publikován ve Sbírce rozhodnutí, odkazuje na něj jiné publikované rozhodnutí, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008-148 (č. 1944/2009 Sb. NSS) zařazený v publikaci dále.

kontrola nemohla být efektivně realizována. Prostředkem, který k naplnění uvedeného imperativu poskytuje právní řád, je mimo jiné právo na informace. Jeho význam zdůraznil již ústavodárce tím, že jej zakotvil v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), přičemž konkretizaci daného ústavněprávního ustanovení lze nalézt v zákoně o informacích. Z těchto důvodů, jak zdejší soud uvedl např. ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, je při výkladu pojmu „informace“ ve smyslu citovaného zákona „*nutné zvolit takový postup, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, jinak by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch základních práv a svobod a jednak s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení (čl. 4 odst. 4 Listiny)*“. Ve stejném duchu upozornil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 10. 2007, čj. 4 As 7/2007-91 na skutečnost, že formalistickým výkladem zákona o svobodném přístupu k informacím může docházet k ohrožení samotné podstaty ústavně zaručeného práva na informace obsaženého v čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Zákonodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce. Jak uvádí důvodová zpráva k citovanému zákonu, povinné subjekty jsou zavázány „*především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné (...) Ostatní informace, které mají k dispozici, vydají povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo*

*právní osoby. Výjimkou z tohoto pravidla budou informace, jejichž poskytnutí návrh zákona výslovně vylučuje nebo v nutné míře omezuje. Jde zejména o informace, které jsou na základě zákona prohlášeny za utajované, nebo informace, které by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob.*“

## 7. Zásada rovnosti. Poskytnutí informací o výkonu trestu nevládní organizací zabývající se justicí

čl. 1 Listiny základních práv a svobod  
inf. zák.

zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení  
soudním (trestní řád)

**Povinné subjekty musí ctít zásadu rovnosti a žádosti o informace vyřizovat nestranně. Poskytne-li povinný subjekt informaci stěžovateli, bude analogicky povinen tutéž informaci zpřístupnit i dalším žadatelům s ohledem na zásadu rovného přístupu k právům zakotvenou v článku 1 Listiny.<sup>8)</sup>**

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 97/2009-119  
č. 2166/2011 Sb. NSS

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentu žalovaného obsaženého ve vyjádření ke kasační stížnosti, že nelze přihlížet ke zvláštnostem posuzovaného případu, že stěžovatel má zájem na účinné kontrole veřejné správy a na řádném plnění uloženého trestu. Povinné subjekty musí ctít zásadu rovnosti a žádosti o informace vyřizovat nestranně. Poskytne-li povinný subjekt informaci stěžovateli, bude analogicky povi-

<sup>8)</sup> Právní věta vybrána autorem publikace.

nen tutěž informaci zpřístupnit i dalším žadatelům s ohledem na zásadu rovného přístupu k právům zakotvenou v článku 1 Listiny. Právě s odkazem na zásadu rovnosti nemohou být zpřístupněny žadatelům takové informace, jež by mohly vést ke zmaření účelu trestního řízení. Přístup veřejnosti k informacím podle zákona o svobodném přístupu k informacím je ovládán zásadou rovnosti a žádný žadatel o informaci, byť by jeho zájem na zpřístupnění informace byl pro společnost sebepřínosnější, nemůže být povinnými subjekty privilegován.

## **8. Zásada proporcionality a restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv. Poskytnutí informací o výkonu trestu nevládní organizací zabývající se justicí**

**čl. 4 odst. 4, čl. 17 Listiny základních práv a svobod**

**čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod**

**inf. zák.**

**zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)**

**Při vyřizování žádosti o informace povinný subjekt v rámci své diskreční pravomoci uváží, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen nebo ohrožen jiný chráněný zájem a poměří jej se základním právem jednotlivce na informace o činnosti veřejné moci. Vychází**

**při tom ze zásady restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv.<sup>9)</sup>**

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 97/2009-119<sup>10)</sup>

č. 2166/2011 Sb. NSS

### **Z odůvodnění:**

Nejvyšší správní soud aplikoval v posuzovaném případě zásadu proporcionality vzájemně si konkurujících práv a zásadu restriktivního výkladu omezení ústavně garantovaných práv, rozvedené v ustálené judikatuře Ústavního soudu.

Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 210/98, <http://nalus.usoud.cz>, zdůraznil, že kolizi dvou práv lze v moderním právním státě řešit pouze zásadou proporcionality. Konstatoval, že „*neopomíjí kolizi mezi (ústavně zaručeným) právem na obhajobu a nezbytným požadavkem na ochranu života a zdraví osob vyslychaných jako svědci. (...) naznačenou kolizi lze v moderním ústavním státě řešit jen zásadou proporcionality, tedy zásadou pečlivého vyvážení obou v kontrapozici stojících základních práv, s tím ovšem, že tam, kde zákonodárce dá přednost jednomu z nich, je povinen minimalizovat zásah do dotčeného práva druhého. Podle přesvědčení Ústavního soudu zmíněné požadavky proporcionality je však nutno vztáhnout nejen k činnosti zákonodárné, ale rovněž v neztenčené míře platí i v oblasti moci soudní; obecný soud je proto povinen ve své rozhodovací činnosti obě v kolizi stojící hodnoty*

<sup>9)</sup> Právní věta vybraná Nejvyšším správním soudem, která se vztahovala k poskytování informací o trestním řízení podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, byla zobecněna autorem publikace, neboť princip restriktivního výkladu omezení, která se dotýkají základních práv, platí ve smyslu článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod obecně.

<sup>10)</sup> Závěry tohoto rozsudku byly dále rozvedeny i pro účely probíhajícího trestního stíhání rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, čj. 1 As 44/2010-103 (č. 2441/2011 Sb. NSS), čímž došlo k relativizaci omezení práva na informace uvedeného v § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (citovaný rozsudek je zařazen dále v této publikaci pod č. 113).

pečlivě zvažovat, a to za přísně restriktivní aplikace ustanovení zákona.“ Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě uplatnil princip proporcionality vzájemně si konkurujících práv, tj. práva na přístup k informacím týkajících se vykonávacího řízení, potažmo i práva na kontrolu veřejné moci v oblasti výkonu pravomocných rozsudků, se zájmem státu na nerušeném průběhu trestního (resp. vykonávacího) řízení, na objasnění trestné činnosti a na naplnění smyslu a účelu trestního řízení.

Právo na informace je garantováno zejména v článku 17 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), ale také v článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“). Tato práva nejsou bezbřehá a absolutní, ale naráží na určitá omezení a limity. Legitimní omezení práva na informace stanoví článek 17 odst. 4 Listiny, podle něhož svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Obdobně článek 10 odst. 2 Úmluvy stanoví, že výkon těchto svobod (svobody projevu a práva na informace), protože zahrnuje povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci. K výše uvedeným omezením základního práva Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, náleží č. 27, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, konstatoval,

že „[t]ato omezení mají povahu výjimky ze základního práva na svobodu projevu a práva na informace, a proto je třeba vykládat je podle obecných zásad restriktivně. (...) Z citovaných článků Listiny a Úmluvy vyplývá, že omezení uvedeného základního práva je vázáno na následující podmínky: musí je stanovit zákon, který sleduje legitimní cíl a musí jít o takové omezení, které je v demokratické společnosti nezbytné.“ Nutnost restriktivního výkladu omezení práva na informace potvrdil Ústavní soud i v navazující judikatuře, např. v nálezu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04, nebo ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, dostupných na <http://nalus.usoud.cz>.

Rovněž Nejvyšší správní soud k jakémukoli omezení ústavně zaručeného práva na informace uvedl, že „při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ve spojení se zákonem č. 106/1999 Sb., je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem, což lze dovodit z judikatury Ústavního soudu (srov. náleží ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06). (...) Opačný postup, tedy extenzivní výklad podmínek, za kterých zákon č. 106/1999 Sb. umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu jak samotného zákona č. 106/1999 Sb., tak i ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva garantovaném čl. 17 Listiny základních práv a svobod. V moderním demokratickém právním státě představuje právo na informace jednu ze záruk zákonnosti. Bez informací nelze účinně vykonávat kontrolu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-56, publikovaný pod č. 1272/2007 Sb. NSS, nebo obdobně rozsudek ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, publikovaný pod č. 74/2004 Sb. NSS; oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

## **9. Zákaz zužujícího výkladu práva na informace. Povolení nezajišťovat celní dluh**

čl. 4 odst. 4, čl. 17 Listiny základních práv a svobod  
inf. zák.

Při výkladu pojmu „informace“ ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jenž je realizací čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, je nutné zvolit takový postup, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, jinak by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch základních práv a svobod a jednak s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení (čl. 4 odst. 4 Listiny).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38<sup>11)</sup>

č. 74/2004 Sb. NSS

## **10. Smluvní volnost a povinnost poskytovat informace. Poskytnutí smlouvy o postoupení pohledávky České republiky vůči Ruské federaci**

čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy  
čl. 17 Listiny základních práv a svobod  
inf. zák.

**I. Správní orgán, který má obecnou povinnost poskytovat informace podle**

**zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže jejich poskytnutí omezit nad rámec zákonných výjimek i svým vlastním úkonem.**

**II. Uzavírá-li osoba soukromého práva smlouvu s Českou republikou, reprezentovanou správním orgánem, musí zásada obecného omezení státní moci převážít nad zásadou obecné volnosti soukromých subjektů. Neznalost zákona neomlouvá, proto si obě smluvní strany musí být vědomy zákonných omezení, byť by se vztahovala pouze na jednu z nich. Za těchto podmínek smluvní ujednání, překračující zákonný rámec pro výkon státní moci, nemůže vést k omezení ústavního a zákonného práva třetích osob (práva na informace) a správní orgán se na takové smluvní ujednání nemůže s úspěchem odvolat.<sup>12)</sup>**

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003-73  
č. 1469/2008 Sb. NSS

**Z odůvodnění:**

Obecnou zásadou, řídící právní postavení osob soukromého práva a vztahy mezi nimi, je možnost činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Proto je zásadně přípustné, nestanoví-li zákon jinak, aby si osoby soukromého práva sjednaly při uzavírání smlouvy povinnost zachovávat důvěrnost jejího obsahu. Oproti tomu obecnou zásadou vymezující činnost veřejné sféry je možnost konat pouze v zákonných mezích (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základ-

<sup>11)</sup> Další části tohoto rozsudku jsou uvedeny v části o zpoplatnění, kam primárně patří. V dané věci šlo o otázku možnosti podmínění práva na informace složením zálohy v řádu desítek tisíc korun jen proto, aby byly pokryty údajné náklady spočívající v práci zaměstnanců povinného subjektu při zjišťování a posuzování toho, zda vůbec mohou být požadované informace poskytnuty, nebo zda jejich poskytnutí brání ochrana obchodního tajemství.

<sup>12)</sup> Právní věta I. – Nejvyšší správní soud, právní věta II. vybrána autorem publikace.

ních práv a svobod). Stanoví-li proto zákon výjimku z obecné povinnosti správního orgánu poskytovat informace o své činnosti, nemůže správní orgán poskytování informací omezit nad zákonný rámec vlastním úkonem. Uzavírá-li osoba soukromého práva smlouvu s Českou republikou, reprezentovanou správním orgánem, musí zásada obecného omezení státní moci převážet nad zásadou obecné volnosti soukromých sub-

jektů. Neznalost zákona neomlouvá, proto si obě smluvní strany musí být vědomy zákonných omezení, byť by se vztahovala pouze na jednu z nich. Za těchto podmínek smluvní ujednání, překračující zákonný rámec pro výkon státní moci, nemůže vést k omezení ústavního a zákonného práva třetích osob (práva na informace) a správní orgán se na takové smluvní ujednání nemůže s úspěchem odvolat.

## II. Základní pojmy a situace

### 11. Žadatel o informace

**čl. 35 odst. 2, čl. 17 Listiny základních práv a svobod**  
**§ 2 písm. c) zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**  
**§ 3 odst. 1 inf. zák.**

**Právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) nepřechází na žalobcova právního nástupce. Ztratí-li žalobce za této situace v průběhu řízení způsobilost být jeho účastníkem, soud takovou žalobu pro nedostatek podmínky řízení, která je neodstranitelná a brání pokračování řízení, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.<sup>13)</sup>**

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, čj. 6 A 93/2001-56<sup>14)</sup> č. 453/2005 Sb. NSS

#### Z odůvodnění:

Podle § 107 odst. 3 o. s. ř. ztratí-li způsobilost být účastníkem řízení právnícká osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou jejím procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, ti, kteří po zániku právnícké osoby vstoupili do jejich práv a povinností, popřípadě ti, kteří po zániku právnícké osoby převzali práva a povinnosti, o něž v řízení jde.

Středobodem právního posouzení této věci je závěr o tom, jaká je povaha věci, o níž se vede soudní řízení. Poněvadž pro-

cesní nástupnictví je odvozeno od nástupnictví hmotněprávního, bude procesním nástupcem vždy ten, kdo podle hmotného práva převzal právo nebo povinnost, o něž v řízení jde v důsledku některého z případů universální sukcese. Teprve pokud by soud došel k závěru, že povaha věci umožňuje v řízení pokračovat, musel by postavit na jisto, kdo je universálním sukcesorem žalobcovým.

Závěr o dalším postupu v řízení závisí na tom, jaká konkrétní práva a povinnosti byly předmětem řízení, jež vedl ten, kdo ztratil způsobilost být jeho účastníkem. Rozhodnutí, jež bylo žalobou napadeno, mělo zasáhnout – podle žalobního tvrzení – právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů podle čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Ať už bude pohled na základní právo zakotvené v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů) pohledem na speciální právo založené v rovině obecné jako právo politické (čl. 17 Listiny – právo na informace), či pohledem na originární právo v oblasti práv hospodářských a sociálních jako součásti tzv. třetí generace základních práv, nebude jistě žádných pochyb, že takto bylo do ústavního pořádku České republiky vtěleno právo, jež má povahu práva veřejného. V této souvislosti soud nepřikládá právní relevanci vyskytující se pochybám, zda toto právo přísluší

<sup>13)</sup> Přestože se právní věta i podstata případu týkají práva na informace o životním prostředí, závěry rozsudku i dále použitá argumentace dopadají na právo na informace obecně, tj. uplatní se i pro účely čl. 17 Listiny základních práv a svobod a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

<sup>14)</sup> Rozsudek byl podpořen Ústavním soudem, který odmítl příslušnou ústavní stížnost usnesením ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. II. ÚS 42/05.

právníkům osobám (viz názor Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97).<sup>15)</sup> Zde soud vychází z tzv. jednoduchého práva, kdy zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, vyjádřil (byť legislativně naprosto nedokonalým způsobem) – srov. § 2 písm. c) cit. zákona, v němž v rámci vymezení pojmů vlastně zákonodárce zakládá právo na informace fyzickým i právníkům osobám, a to tak, že pro ně konstruuje legislativní zkratku „žadatel“ – zásadu prosazovanou mezinárodními smlouvami (viz tzv. Aarhuská úmluva) i právem Evropských společenství (směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES z 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí), že totiž právo na tyto informace má přináležet fyzickým i právníkům osobám. Jiná otázka, a to pro posuzovanou věc stěžejní, k níž třeba upínat pozornost je, zda takové právo je způsobilé úspěse, jinými slovy, zda veřejné subjektivní právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů je přenositelné.

V oblasti přechodu práv (zejména v rámci universální úspěse) existovala vždy právně kodifikovaná jistota o přechodu majetkových poměrů na osoby jiné, a to jak pokud šlo o osoby fyzické, tak právníké (institut dědického práva, obecné právní úpravy zániku právnických osob). Výjimky vždy tvořily tzv. poměry osobní. To platí pro obor práva soukromého. V oblasti subjektivních práv veřejných platí, že tato práva se zakládají originárně, tedy nikoliv odvozeně, pokud ovšem zákon nestanoví jinak. Znamená to, že práva veřejná netvoří součást práv přecházejících na právní nástupce, ledaže tak stanoví zákon (obdobně se vyjádřil – byť v případě universální suk-

cese po fyzické osobě v minulosti i Ústavní soud – sp. zn. III. ÚS 66/97). Vyplývá to z povahy těchto práv: jistě si nelze představit situaci, že by právní nástupce vstupoval do práva svobodného projevu, práva petičního, práva shromažďovacího, sdružovacího či volebního anebo práv hospodářských, sociálních a kulturních – volbu povolání, ochranu zdraví při práci pro některé skupiny osob, ochranu zdraví, právo na vzdělání. Výjimky jsou možné, vždy se však opírají o konkrétní znění zákona: úspěse se připouští a je vysvětlitelná hlavně v případě tzv. správních aktů in rem, tj. tehdy, kdy oprávněným či zavazáným se stává každý, kdo se ocitne v určité reálné situaci: stane se vlastníkem pozemku, budovy apod. Obdobně existují některé zvláštní úpravy v oboru živnostenského práva, daní a sociálního zabezpečení.

V oblasti práva na informace však žádná pozitivní úprava tohoto typu neexistuje, a to důvodně: toto právo přináleží každému, a je jeho věcí a zájmem, aby je uplatnil. V posuzované věci organizační jednotka občanského sdružení A. s názvem „C. p. o.“ má právo na informace o životním prostředí, které nijak nezávisí na právu, které v této oblasti měl její údajný právní předchůdce. Nic tedy nebránilo a nebrání tomu, aby je svým jménem tento právní subjekt uplatnil. Nad rámec důvodů relevantních pro výrok tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud poznamenává, že ostatně otázku žalobcova právního nástupce v tomto řízení neřešil; nicméně nelze nevidět rozpory mezi úpravou obsaženou ve Stanovách občanského sdružení D. Z. relevantních v době, kdy žalobce jako jeho organizační jednotka zanikl a tvrzením

<sup>15)</sup> Ani autor publikace se s tehdy vyjádřeným názorem Ústavního soudu v uvedeném v (prostém) usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97 neztotožňuje. Podstatou tehdejšího názoru Ústavního soudu byla myšlenka, že čl. 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů nelze vztahovat na právníké osoby. Takový názor je však v rozporu jak s doslovným zněním příslušného ustanovení Listiny („Každý má právo ...“), tak především s mezinárodními závazky České republiky, na což správně poukazuje Nejvyšší správní soud.

o právním nástupci v podobě organizační jednotky jiného občanského sdružení.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že právo na informace o životním prostředí jako veřejné subjektivní právo v důsledku své povahy i vázanosti na osobu žalobcovu nepřešlo na právního nástupce, a proto ztráta způsobilosti být účastníkem řízení na straně žalobce, tedy jeho zánik, vede k nedostatku podmínky řízení na straně žalobcově, která je neodstranitelná a neumožňuje v řízení pokračovat, a ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odůvodňuje odmítnutí žaloby. Pouze pro úplnost soud poznamenává, že s. ř. s. zde obsahuje originární úpravu postupu v řízení za této procesní situace, a není proto důvodu použít příslušná ustanovení o. s. ř., jež v obdobné procesní situaci normuje zastavení řízení.

## 12. Pojem informace, kopie celé smlouvy

### § 3 odst. 3 inf. zák.

**Informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není selektivní sdělení obsahu smlouvy, nýbrž text smlouvy v její celistvosti jako takový. Jestliže žadatel požádal o poskytnutí informace kopií smlouvy, na jejíž obsah se nevztahuje ochrana obchodního tajemství, je povinný subjekt povinen pořídit fotokopii, případně jinak hodnověrným způsobem poskytnout žadateli obsah smlouvy v kompletní podobě.**

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67<sup>16)</sup> č. 1627/2008 Sb. NSS

### Z odůvodnění:

#### III/a

Nejvyšší správní soud zjistil ze správního a soudního spisu, že stěžovatelka podala žádost o poskytnutí kopií nájemních smluv na umístění reklamních zařízení (billboardů) na dálnicích a rychlostních silnicích D1, D8, D11, R4 a R10 uzavřených mezi žalovaným a třetími osobami. Žalovaný poskytl stěžovatelce pouze přehled vybraných údajů o jednotlivých smlouvách (údaje o smluvních stranách, předmětu smlouvy, době trvání nájmu, výši nájemného a datu podpisu smlouvy), přičemž nevydal rozhodnutí o částečném odeprání poskytnutí požadovaných informací. Generální ředitel Ředitelství silnic a dálnic ČR takový postup svým rozhodnutím ze dne 3. 8. 2006 potvrdil jako správný.

#### III/b

##### a)

Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že právo na informace je zakotveno v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, a je tedy ústavně zaručeným právem. Z této pozice je také nezbytné přistupovat k výkladu jednotlivých komponent práva na informace, tj. i pojetí informace. Podmínky a provedení práva na informace pak dle Listiny základních práv a svobod stanoví zákon, v tomto případě je jím zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.

Nejvyšší správní soud již ve své rané judikatuře v rozsudku ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38 (přístupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) stanovil rámeček pro interpretaci jeho jednotlivých ustanovení: „*Tim,*

<sup>16)</sup> Ke shodným závěrům došla i předchozí judikatura krajských soudů, srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2001, čj. 10 Ca 232/2001-40, publikovaný např. v systému Codexis justice (Atlas consulting, spol. s r. o.).