

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Bc. Jakub Michálek

# POVINNÉ ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ

## Diplomová práce

2. přepracovaná a doplněná verze

Vedoucí diplomové práce: Mgr. František Korbel, Ph. D.

Katedra: Katedra správního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 3. září 2013

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Toto dílo lze užít za podmínek následující licence:



Creative Commons – Uveďte autora – Zachovejte licenci Česko  
<<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/cz/>>

V Praze dne 3. září 2013

Bc. Jakub Michálek

## **Poděkování**

Děkuji za inspiraci a podporu vedoucímu své diplomové práce, rodině, přítelkyni a straně. Za připomínky k první verzi práce děkuji též Ing. Mgr. Oldřichu Kužílkovi a JUDr. Jakubu Handrlícovi, Ph. D.

# Povinné zveřejňování informací

Bc. Jakub Michálek

3. září 2013

# Obsah

Úvod	1
<b>I Platná právní úprava</b>	<b>4</b>
<b>1 Ústavní základy</b>	<b>5</b>
1.1 Právo na informace . . . . .	5
1.2 Pojetí práva na informace v mezinárodních smlouvách . . . . .	7
1.3 Zveřejňování informací . . . . .	9
<b>2 Povinné subjekty</b>	<b>10</b>
2.1 Povinné subjekty informační povinnosti . . . . .	10
2.2 Charakteristické znaky veřejné instituce . . . . .	13
2.3 Postačující podmínka pro veřejnou instituci . . . . .	15
2.4 Členění veřejných institucí . . . . .	15
2.5 Pomocné úřady . . . . .	16
2.6 Povinné subjekty publikační povinnosti . . . . .	18
<b>3 Nadřízený správní orgán</b>	<b>19</b>
3.1 Určení nadřízeného správního orgánu . . . . .	19
3.2 Vztah organizační a procesní nadřízenosti . . . . .	21
3.3 Význam samostatné a přenesené působnosti . . . . .	22
3.4 Přehled nadřízených správních orgánů veřejných institucí . . . . .	23
<b>4 Zveřejňované informace</b>	<b>31</b>
4.1 Povinně zveřejňované informace . . . . .	31
4.2 Struktura povinně zveřejňovaných informací . . . . .	35
4.3 Zveřejňování osobních údajů . . . . .	36
4.4 Dobrovolně zveřejňované informace . . . . .	38
<b>5 Způsob a formát zveřejnění</b>	<b>38</b>
5.1 Způsob zveřejnění . . . . .	38
5.2 Otevřená data . . . . .	40
5.3 Datové formáty . . . . .	41
5.4 Zvláštní právo k databázi . . . . .	43

<b>6</b>	<b>Ochrana před nečinností</b>	<b>45</b>
6.1	Ochrana ve správním řízení . . . . .	46
6.2	Ochrana ve správním soudnictví . . . . .	52
<b>7</b>	<b>Elektronické úkony</b>	<b>57</b>
<b>II</b>	<b>Vymahatelnost platné právní úpravy</b>	<b>60</b>
<b>8</b>	<b>Plnění publikační povinnosti</b>	<b>60</b>
8.1	Metodika průzkumu plnění informační povinnosti . . . . .	60
8.2	Výsledky průzkumu . . . . .	61
8.3	Zveřejňování účetních výkazů . . . . .	64
8.4	Srovnání míry plnění publikační povinnosti . . . . .	65
<b>9</b>	<b>Vynucení publikační povinnosti</b>	<b>69</b>
9.1	Procesní cesty ke zveřejnění . . . . .	69
9.2	Zhodnocení vyzkoušených procesních cest . . . . .	72
<b>III</b>	<b>Alternativní právní úpravy</b>	<b>78</b>
<b>10</b>	<b>Vybrané zvláštní případy zveřejňování</b>	<b>78</b>
10.1	Zveřejňování v legislativním procesu . . . . .	78
10.2	Zveřejňování informací institucemi Evropské unie . . . . .	80
10.3	Opakované použití informací v Evropské unii . . . . .	80
10.4	Zveřejňování příjemců zemědělských dotací . . . . .	81
10.5	Zveřejňování účetních výkazů . . . . .	83
10.6	Zveřejňování informací o životním prostředí . . . . .	86
10.7	Zveřejňování informací podle atomového zákona . . . . .	89
<b>11</b>	<b>Mezinárodní srovnání</b>	<b>89</b>
11.1	Slovensko . . . . .	89
11.2	Velká Británie . . . . .	92
<b>IV</b>	<b>Navrhované změny</b>	<b>95</b>
<b>12</b>	<b>Navrhované změny zákona o svobodném přístupu k informacím</b>	<b>95</b>
12.1	Publikační schéma . . . . .	95
12.2	Požadavky na formát . . . . .	95

12.3	Určení nadřízeného správního orgánu . . . . .	96
12.4	Procesní řešení nezveřejnění informace . . . . .	97
12.5	Sankce za nezveřejnění . . . . .	98
12.6	Informační komisař . . . . .	99
	<b>Závěr</b>	<b>101</b>
	<b>Seznam zkratk</b>	<b>104</b>
	<b>Seznam tabulek</b>	<b>106</b>
	<b>Seznam použité literatury</b>	<b>107</b>

# Úvod

Na počátku této práce jsem si položil následující otázku:

**V jaké míře se dodržuje povinnost zveřejňovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím? Pokud není zákon dodržován, bylo by možné jeho dodržování vymoci právními prostředky?**

Cílem této práce je zodpovědět tuto otázku, případně navrhnout legislativní zlepšení platné právní úpravy. Tyto dva úkoly jsou nezbytně podmíněny zpracováním teoretických i praktických aspektů povinného zveřejňování úředních informací. Pro návrh zlepšení platné právní úpravy je zejména třeba představit legislativní alternativy k úpravě povinného zveřejňování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Povinné zveřejňování informací je tématem dosud právníky málo zkoumaným. Povinné zveřejňování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je společně s žádáním o informace jedním ze způsobů poskytování informací. Zveřejňování informací je však věnována nesrovnatelně menší pozornost než poskytování informací na žádost. Ke zveřejňování informací existuje pouze malý počet rozhodnutí soudů. Zato poskytování na žádost se převážně věnuje sbírka soudních rozhodnutí<sup>1</sup> a dva komentáře.<sup>2</sup> Malá pozornost věnovaná zveřejňování informací je o to překvapivější, že zvláštní případy zveřejňování jsou výslovně upraveny ústavním pořádkem (veřejné vyhlášení právních předpisů a rozsudků).

Přesto zveřejňování informací nabývá díky svým nesporným výhodám v poslední době rychle na důležitosti. Některá zahraniční pojednání o přístupu k informacím se dokonce nejprve zaměřují na povinné zveřejňování informací, teprve potom na poskytování na žádost.<sup>3</sup> Činí tak snad proto, že zveřejňování informací patří mezi nejsnadnější, nejrychlejší a nejlevnější způsob, jak se může žadatel dostat k úředním dokumentům a jak může úřad informace poskytnout – jde tedy o oboustranně výhodné řešení.

Pokud byl v našem státě průkopnický přelom tisíciletí, kdy lidé získali nástroj, jak si informaci vyžádat od úřadů, v roce 2013 je aktuální otázka, jak tato data zveřejnit na internetových stránkách, aby bylo možné je automaticky, ale kvalifikovaně zpra-

---

<sup>1</sup>František KORBEL (ed.). *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. ISBN: 978-80-7478-022-6.

<sup>2</sup>IDEM. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 5. 2005. Praha: Linde, 2005. ISBN: 80-7201-532-x; Adam FUREK; Lukáš RÓTHANZL. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde, 2012. ISBN: 978-80-7201-868-0.

<sup>3</sup>Susan SINGLETON. *Freedom of Information Act in Practice*. London: Thorogood, 2008.



covat, propojit a vyhodnotit (otevřená data). Pokud byla kontrola hospodaření díky žádostem o informace následná a namátková, povinné zveřejňování vede ke kontrole průběžné a plošné, navíc s minimálními náklady, administrativou a procesněprávními spory.

Otevřená data a jiné prostředky technologické otevřenosti ovšem samy o sobě nepostačují k otevřenému vládnutí. Otevřené vládnutí je širším politickým konceptem a zahrnuje např. také politiku veřejných jednání všech vládních agentur („Sunshine laws“).<sup>4</sup> Přesto se domnívám, že masové zveřejňování informací povede ke srovnatelně významným změnám, jako vedlo poskytování informací na žádost po nabytí účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím dne 1. 1. 2000.

Problematika povinného zveřejňování informací je mimořádně aktuální i z hlediska připravované legislativy. Připravované legislativní změny zahrnují doplnění českého zákona o svobodném přístupu k informacím o povinné zveřejňování smluv a rozšíření evropské směrnice o opakovaném užití informací veřejného sektoru.

Evropská unie se v úsilí o lepší dostupnost informací veřejného sektoru odvolává na Vickeriho studii.<sup>5</sup> Podle ní vede využití informací veřejného sektoru napříč Evropskou unií k souhrnnému přímému a nepřímému ekonomickému přínosu, který se odhaduje na 140 miliard euro ročně. Ekonomický přínos volné dostupnosti informací veřejného sektoru odpovídá charakteristice členských států Evropské unie jako států s rozvinutou informační společností. Přínos demokracii ve státě a informovanosti občanů je nevyčísitelný. Ospravedlnění povinného zveřejňování informací v informační společnosti považuji za zjevné a věnuji se mu dále pouze v souvislosti s konkrétními legislativními opatřeními.

Cíl této práce vyžaduje zpracování problematiky zveřejňování informací z celé řady možných hledisek, a to s přihlédnutím k rychle se rozvíjejícím technologiím a pozvolněji se vyvíjejícím institutům práva:

- V první části se věnuji základům platné právní úpravy zveřejňování informací. Některé otázky ohledně platného zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména jeho vztahu ke správnímu řádu, dosud nebyly uspokojivě v literatuře řešeny a přehledně zpracovány. Podrobně se věnuji vymezení subjektů povinného zveřejňování informací a jejich nadřízeným správním orgánům. Správné určení nadřízeného správního orgánu je mimořádně důležité pro praktické vyunucení informační povinnosti, neboť nadřízený správní orgán je oprávněn činit

<sup>4</sup>Harlan YU; David ROBINSON. *The New Ambiguity of 'Open Government'*. In: Princeton CITP/Yale ISP Working Paper 2012.

<sup>5</sup>Graham VICKERY. *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*. In: Information Economics, Paris 2011.

opatření proti nečinnosti. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti je přitom předpokladem ochrany práva ve správním soudnictví.

- V druhé části se věnuji vymahatelnosti právní úpravy zveřejňování informací. Za prvé zjišťuji míru dodržování zákona o svobodném přístupu k informacím jednotlivými veřejnými institucemi. Vstupními údaji mi pro tento účel byly internetové stránky jednotlivých veřejných institucí. Pro vyhodnocení jsem navrhl a použil jednoduchou metodiku vad a výsledky porovnal se zveřejňováním informací v soukromém sektoru a s předchozími analýzami. Za druhé v části věnované vymahatelnosti uvádím přehled procesních cest, kterými lze zveřejnění informací právními prostředky dosáhnout, a některé z těchto procesních cest uskutečňuji v praxi.
- Ve třetí části se věnuji možným regulačním přístupům, které přesahují rámec zákona o svobodném přístupu k informacím. Jde zejména o příklady z platné právní úpravy ve zvláštních zákonech a základní charakteristiku progresivních prvků v britské a slovenské úpravě. Cílem třetí části není podat vyčerpávající přehled, ale získat zdroje inspirace pro legislativní návrh zlepšení obecné úpravy zveřejňování úředních dokumentů podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedené oblasti jsem si vybral kvůli tomu, že jejich právní úprava dostatečně podrobně představuje různé regulační přístupy připadající v úvahu.
- Ve čtvrté části se věnuji zpracování vlastních návrhů změn zákona o svobodném přístupu k informacím a souvisejících zákonů ohledně zveřejňování informací. Při přípravě návrhů jsem vycházel z nedostatků zjištěných v teoretickém i praktickém rozboru platné právní úpravy a přehledu alternativních právních úprav, o kterých jsem podrobně pojednal v předchozích částech. Výsledné návrhy jsem v připomínkovém řízení zaslal příslušným ministerstvům.

Cílem této práce naopak není věnovat se poskytování informací na žádost, které nesouvisí se zveřejňováním informací a o kterém podrobně pojednávají citované komentáře, ani hmotněprávním důvodům odepření informace, které se pro poskytování na žádost i pro zveřejňování informací zpravidla překrývají.

Diplomová práce je zpracována podle právní úpravy platné ke dni 1. 4. 2013. V soukromém právu vychází z úpravy nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích.

## Část I

# Platná právní úprava

Tato část je věnována právě platné právní úpravě zveřejňování úředních dokumentů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále také „InfZ“), jakož i právním aspektům s tím souvisejícím.

Zveřejnění informace patří svou povahou mezi faktické úkony správního orgánu, které řadí mezi tzv. informační úkony.<sup>6</sup> Zveřejňování informací lze dělit na *proaktivní*, kde jsou informace zveřejňovány bez vyzvání, a *reaktivní*, kde jsou zveřejňovány informace až na něčí žádost. Toto základní rozlišení publikační povinnosti shrnuje tab. 1.

Iniciativa	Místo zveřejnění
Proaktivní zveřejnění (zveřejnění z vlastní iniciativy)	Všeobecně přístupné místo v sídle nebo úřadovně povinného subjektu (§ 5 odst. 1, 2 InfZ) Internetové stránky (§ 5 odst. 4,5 InfZ)
Reaktivní zveřejnění (následné zveřejnění vyžádané informace)	Internetové stránky (§ 5 odst. 3 InfZ)

**Tabulka 1:** Typy publikační povinnosti. Členění publikační povinnosti podle iniciativy publikace. V tabulce jsou uvedeny publikační povinnosti podle platného zákona o svobodném přístupu k informacím.

Zákon o svobodném přístupu k informacím zná oba způsoby aktivního zveřejňování informací. Před podrobným rozbohem právní úpravy je vhodné k základnímu rozdělení (tab. 1) učinit několik poznámek:

### – Reaktivní zveřejňování vyžádaných informací

Důvod reaktivního zveřejňování spočívá v tom, aby z poskytování informací žadatelům měla prospěch celá společnost, aby nebyli žadatelé o informace před jinými občany zbytečně zvýhodněni a aby existovala veřejná kontrola nad poskytováním informací. Nicméně úřad reaktivním zveřejněním rovněž potvrzuje věrohodnost zveřejněných informací a přijímá náklady na rozšíření informace.<sup>7</sup>

<sup>6</sup>Dušan HENDRYCH et al. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. ISBN: 978-80-7179-254-3, s. 275.

<sup>7</sup>Problematikou se v tomto ohledu jeví pouze povinnost zveřejňovat informace poskytnuté na ústní žádost. Jsem toho názoru, že postačí, pokud jsou informace poskytované na ústní žádost již zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Opačný výklad by hrozil tím, že povinné subjekty informace na ústní žádost vůbec poskytovat nebudou, aby ji nemusely samostatně vykazovat.

## – Proaktivní zveřejňování informací

V českém právním řádu existuje pouze jediné obecné schéma zveřejňování informací, a to zveřejňování podle § 5 InfZ ve struktuře podle vyhlášky č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup (viz stať 4.1). Naproti tomu v zahraničí se přistupuje k tzv. publikačním schématům, která stanoví strukturu povinně zveřejňovaných informací pro daný typ instituce, jak uvedu v podkapitole věnované britské právní úpravě (viz stať 11.2). Další úprava okruhu i způsobu zveřejňování informací je obsažena ve zvláštních zákonech (viz příklady ve stati 10).

Zveřejnění informace je díky novým technologiím řádově snazší, než její opakované manuální vyhledání a poskytování žadatelům. Poskytování zveřejněním bylo zavedeno kvůli tomu, aby lidé měli přístup k informacím co nejsnazší bez správního řízení a naopak aby úřad nebyl zahlcen banálními žádostmi o informace.

Podívejme se však nejprve na ustanovení ústavního pořádku, která poskytování informací a zejména jejich zveřejňování upravují.

# 1 Ústavní základy

## 1.1 Právo na informace

Právo na informace je politické právo, které zaručuje stát a které je jednou ze záruk zákonnosti uplatňování veřejné moci. Ústavní pořádek České republiky upravuje poskytování informací veřejnosti obecným způsobem v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)

### Čl. 17

(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má právo [...] svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.

(3) Cenzura je nepřípustná.

(4) [...] [P]rávo 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.

(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.

Správný výklad tohoto ustanovení je stěžejní pro zákonnou úpravu zveřejňování informací a její odlišení od poskytování informací na žádost.

V prvním odstavci Listina základních práv a osob zaručuje právo na informace. Právo na informace obsahuje právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu (odst. 2), čemuž odpovídá povinnost státu tyto informace poskytnout.

Ústavní soud k ustanovením ústavního pořádku o poskytování informací uvedl<sup>8</sup> následující:

„Právo na informace je nepochybně subjektivním právem každého občana. [...] [K] přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů oprávněny [...] soudy.“

Toto usnesení bylo vydáno ještě před účinností zákona o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace, podrobněji nyní upravené v zákoně o svobodném přístupu k informacím, je podle něho zakotveno přímo v Listině základních práv a svobod a je pod ochranou soudní moci bez ohledu na to, zda má zákonné provedení.<sup>9</sup>

Říkáme proto, že právo na informace podle čl. 17 odst. 1 a 2 je přímo vykonatelné i bez provedení zákonem.<sup>10</sup> Lze se ho domáhat v souladu s Listinou, a to případně i nad rámec zákona, pokud by s ní byl v rozporu (*a contrario* čl. 41 odst. 1 Listiny).<sup>11</sup> Naproti tomu omezení uvedená v čl. 17 odst. 4 Listiny přímo vykonatelná nejsou a musí být stanovena zákonem.<sup>12</sup> Důvody omezení svobodného přístupu k informacím ani zákonodárce nemůže rozšiřovat.<sup>13</sup>

Podle mého názoru jde o uzavřený výčet legitimních důvodů, ze kterých lze přístup k informacím a jejich zveřejňování omezovat. Výklad zahrnující mezi důvody

<sup>8</sup>Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 5. 1996, ve věci ústavní stížnosti *Vladimíra Mlynáře na neposkytnutí informace o příjemcích zemědělských dotací*, sp. zn. III. ÚS 28/96.

<sup>9</sup>Václav PAVLÍČEK et al. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. 2. aktualizované a podstatně rozšířené vydání*. Praha: Linde, 2002. ISBN: 80-7201-391-2, s. 179.

<sup>10</sup>Oldřich KUŽÍLEK; Michael ŽANTOVSKÝ. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN: 80-7201-318-1, s. 23.

<sup>11</sup>František KORBEL. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb.* Dizertační práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Katedra správní vědy a správního práva a finančního práva. Vedoucí dizertační práce Soňa Skulová. Brno 2005. Dostupný z WWW: <<http://www.otevrete.cz/knihovna/odborna-literatura/files/download/korbel-disertacni-prace/>>., s. 35.

<sup>12</sup>KUŽÍLEK; ŽANTOVSKÝ. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky* (viz pozn. 10), s. 23.

<sup>13</sup>Srovnej náleží Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, ve věci *Poskytování nepravomocných rozsudků*, sp. zn. I. ÚS 1885/09.

omezení také další důvody v Listině výslovně neuvedené<sup>14</sup> je z hlediska čl. 4 odst. 2 Listiny sporný. Jde zejména o zvláštní ochranu autority soudní moci, kterou Listina mezi důvody omezení práva na informace neuvádí a která je jako důvod uvedena v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>15</sup>

## 1.2 Pojetí práva na informace v mezinárodních smlouvách

Právo na informace má rovněž konotace v mezinárodních smlouvách. Evropský soud pro lidská práva původně vykládal právo na informace ve vztahu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>16</sup> spíše zdrženlivě. V poslední době nicméně dochází ke změně, jak soud uvádí:<sup>17</sup>

„je obtížné vyvozovat z [Evropské] úmluvy všeobecné právo na přístup k úředním údajům a dokumentům. [...] Nicméně soud se v poslední době přiblížil k širšímu výkladu „svobody přijímání informací“ [...] a tudíž k uznání práva na přístup k informacím.“

Evropský soud pro lidská práva jistě uznává právo na přístup k úředním informacím, pokud jde o spojení s výslovně uvedenými základními právy (např. případy, kdy by odepření informací bylo ve výsledku cenzurou veřejné debaty v rozporu s čl. 10 Úmluvy atd.), tedy právo na informace tzv. v instrumentálním pojetí.<sup>18</sup> Jakékoliv omezení svobody projevu podle čl. 10 Úmluvy je přípustné pouze v případech v demokratické společnosti nezbytných.<sup>19</sup> Analogickým způsobem je právo na informace chráněno čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Změna stanoviska a přijetí práva na informace jako základního práva je však trendem nejen u Evropského soudu pro lidská práva, ale trendem globálním.<sup>20</sup> Např. Interamerický soud již právo na informace, jemuž odpovídá povinnost veřejných in-

<sup>14</sup>Nález Ústavního soudu ve věci *Poskytování informací o soudcích v KSČ* ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, bod 93.

<sup>15</sup>David KOSAŘ. *Když Úmluva omezuje víc než Listina: čl. 10 odst. 2 EÚLP versus čl. 17 odst. 4 LZPS*. Jiné právo. 2010. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.cz/2010/10/kdyz-umluva-omezuje-vic-nez-listina-cl.html>>, a tam citovaná literatura.

<sup>16</sup>Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována pod č. 209/1992 Sb.

<sup>17</sup>Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009, ve věci *Társaság a Szabadsá-gjogokért proti Maďarsku*, stížnost č. 37374/05. Tomuto rozsudku předcházela v roce 2006 významná spor u téhož soudu ve věci *Sdružení Jihočeské matky proti České republice*.

<sup>18</sup>KORBEL. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb.* (Viz pozn. 11), s. 22.

<sup>19</sup>Např. podle rozhodnutí ESLP ze dne 10. 1. 2013, ve věci *Ashby Donald a další proti Francii*, stížnost č. 36769/08, musí i omezení podle autorského práva a souvisejících předpisů respektovat meze stanovené čl. 10 Úmluvy, zejména nezbytnost v demokratické společnosti.

<sup>20</sup>Mario SAVINO. *Right to open public administrations in Europe*. Emergin legal standards. OECD Publishing, 2010. Dostupný z WWW: <[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-right-to-open-public-administrations-in-europe\\_5km4g0zfq27-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-right-to-open-public-administrations-in-europe_5km4g0zfq27-en)>, s. 9.

stitucí poskytovat informace, řadí jako prvek svobody projevu mezi základní práva americkou chráněná úmluvou o lidských právech.<sup>21</sup>

Přístupu k úředním dokumentům se týká také Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům,<sup>22</sup> která ovšem dosud nevstoupila v platnost a ani Česká republika ji dosud neratifikovala. Tato úmluva obsahuje v čl. 10 povinnost státu z vlastní iniciativy přiměřeně zveřejňovat informace, která je již obdobným způsobem zakotvena v čl. 17 odst. 5 Listiny. Zvláštní úprava přístupu k informacím týkajícím se životního prostředí je obsažena v Aarhuské úmluvě,<sup>23</sup> zveřejňování informací se věnuje čl. 5.

Poskytování informací se věnují i nezávazné dokumenty Rady Evropy, zejména jde o doporučení Výboru ministrů Rady Evropy. Doporučení č. R (81) 19, o přístupu k informacím v držení veřejné moci, obsahuje principy poskytování informací na žádost, jakož i řada prohlášení a doporučení týkajících se Internetu. Doporučení R (2002) 2 princip přístupu k dokumentům rozvíjí, zveřejňování se věnuje v bodě XI., a to formou proklamace. Ke zveřejňování informací a jejich opakovanému užití se hlásí mezinárodní organizace OECD.<sup>24</sup>

V souladu s tímto trendem Ústavní soud České republiky vykládá uvedené ustanovení čl. 10 Úmluvy tak, že zahrnuje i povinnost státu poskytovat informace jako „derivát svobody přijímat informace“.<sup>25</sup> Ústavní soud reflektuje<sup>26</sup> také instrumentální pojetí v uvažování Evropského soudu pro lidská práva,<sup>27</sup> který uvedl:

„Povinností státu v oblasti svobody tisku je také odstranění bariér, které brání výkonu funkcí tisku tam, kde je jediným důvodem takových bariér informační monopol státu.“

S informačním monopolem, kde je ústavní přípustnost sledovaného cíle sporná, se lze setkat např. u licencování úředních databází (viz stať 5.4).

<sup>21</sup>Nález Interamerického soudu pro lidská práva ze dne 19. 9. 2006, ve věci *Claude Reyes et al. proti Chile*. Dostupný na [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/d\\_decision-en\\_20060919.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/d_decision-en_20060919.pdf).

<sup>22</sup>Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům podepsaná v Tromsø dne 18. června 2009. Série evropských dohod (CEST) – č. 205. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/mvcren/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=21676581>>

<sup>23</sup>Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s.

<sup>24</sup>OECD: Doporučení Rady o zlepšení přístupu efektivnějším použití informací veřejného sektoru. C(2008)36. Paříž: OECD Publishing, 2008. Dostupný z WWW: <[www.oecd.org/dataoecd/0/27/40826024.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/0/27/40826024.pdf)>.

<sup>25</sup>Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, ve věci *Poskytování nepravomocných rozsudků*, Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010.

<sup>26</sup>Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, ve věci *Poskytování nepravomocných rozsudků soudů*, sp. zn. I. ÚS 1885/09.

<sup>27</sup>Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009, ve věci *Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku*, stížnost č. 37374/05.

S přihlédnutím k uvedené výhradě lze ovšem shrnout, že Česká republika má poměrně široké ústavní zakotvení práva na informace, když ho samo o sobě řadí mezi přirozená práva. Také v řadě dalších zemí je právo na informace zakotveno přímo v ústavním řádu.<sup>28</sup>

### 1.3 Zveřejňování informací

Zveřejněnou informaci rozumíme takovou informaci, která může být vždy znovu vyhledána a získána (§ 3 odst. 5 InfZ).

Podle mého názoru je součástí zaručeného práva na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny) také právo na to, aby byly informace veřejného sektoru přiměřeným způsobem zveřejňovány.<sup>29</sup> Podle učebnice<sup>30</sup> „povinnost spontánně informovat veřejnost o různých závažných okolnostech a nebezpečích (...) vyplývá již z toho, že veřejná správa je veřejnou službou.“ Občan má v řadě případů legitimní očekávání, že informace o činnosti budou veřejně dostupné, a to nejen v případech, které jsou v ústavním pořádku výslovně uvedeny (např. čl. 52 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 35 odst. 2 Listiny). Protože právo na zveřejnění informací je součástí zaručeného práva na informace, platí o něm přiměřeně totéž, co jsem již uvedl o poskytování informací obecně.

Právu na informace odpovídá povinnost vykonavatelů veřejné moci zakotvená v čl. 17 odst. 5 Listiny. Čl. 17 odst. 5 věta druhá Listiny o podmínkách a provedení informační povinnosti dopadá zejména na zveřejňování,<sup>31</sup> neboť materiální a formální podmínky omezení práva na informace již vyplývají z čl. 17 odst. 4 Listiny. Jde tedy o podmínky zveřejňování (okruh informací, které mají být povinně zveřejňovány) a provedení zveřejňování (způsob zveřejnění, financování poskytování informací v přenesené působnosti apod.). V rozporu s principem publicity veřejné správy<sup>32</sup> by naopak byl výklad, který by ustanovení odst. 5 věty druhé považoval za výhradu zákona. V důsledku takového chybného výkladu by bylo zakázáno zveřejňovat informace, o nichž to zákon výslovně nestanoví.<sup>33</sup>

Protože právo na informace je přirozeným právem, jeho nositelem je každá osoba, jak je typické v novodobé Evropě.<sup>34</sup> Podle § 4 odst. 1 InfZ poskytují povinné subjekty informace žadateli na základě žádosti nebo zveřejněním. Je přitom na žada-

<sup>28</sup>SAVINO. Right to open public administrations in Europe (viz pozn. 20), s. 10.

<sup>29</sup>PAVLÍČEK et al. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. (Viz pozn. 9), s. 185.

<sup>30</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 643.

<sup>31</sup>KUŽÍLEK; ŽANTOVSKÝ. Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky (viz pozn. 10), s. 23.

<sup>32</sup>Ibid., s. 15.

<sup>33</sup>KORBEL. Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. (Viz pozn. 11), s. 43.

<sup>34</sup>SAVINO. Right to open public administrations in Europe (viz pozn. 20), s. 16.



teli, jaký způsob poskytnutí si zvolí. Konkrétnímu uživateli, který chce přistoupit ke *zveřejněné informaci*, proto nesmí být přístup odepřen, leč by se tak stalo z důvodů stanovených zákonem.

Veřejnému subjektivnímu právu na informace odpovídá povinnost zveřejňovat informace, která je součástí širší povinnosti poskytovat informace. Porušením této povinnosti orgán veřejné moci fakticky zasahuje do práva žadatele na svobodný přístup k informacím podle čl. 17 Listiny. Není přitom rozhodné, že tento zásah do práva žadatele nastává nečinností správního orgánu, kdy k porušení hmotného práva přistupuje porušení procesního práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny. Odepření informace i průtahy je třeba posuzovat jako jiný zásah podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

Ústavní zakotvení povinného zveřejňování informací v čl. 17 odst. 5 Listiny zmiňuje státní orgány a orgány územní samosprávy (institucionální vymezení). Ústavní zakotvení je třeba ve shodě s platným zákonem vykládat široce, neboť jeho cílem je zjevně zahrnout orgány všech *subjektů* veřejné moci. Stát nebo územní samospráva ovšem může přenést svou působnost na jiné osoby, ať už soukromého nebo veřejného práva. Takové přenesení působnosti však nemůže zkrátit občana na jeho základním právu. S přenesením působnosti se nevyhnutelně přenáší i povinnost poskytovat informace o této působnosti (srovnej stať 3.3). Informační povinnost proto stíhá i ostatní vykonavatele veřejné správy.

Dobře poslouží příklad veřejných vysokých škol, které jsou zřízeny zákonem a podle čl. 33 Listiny uspokojují právo občana na vzdělání (jemuž odpovídá povinnost státu vzdělání zajistit). Stát se však zřízením veřejných vysokých škol nemůže zbavit povinnosti poskytovat informace, byť jsou veřejné vysoké školy formálně samostatnými právníckými osobami s vymezenou samosprávou.

## 2 Povinné subjekty

Otázce povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím by bylo možné věnovat samostatné pojednání. Zde se nicméně omezím na stručný přehled a aspekty podstatné pro povinné zveřejňování, kterým dosud nebyla podle mého názoru věnována odpovídající pozornost.

### 2.1 Povinné subjekty informační povinnosti

Vymezení povinných subjektů obsahuje § 2 odst. 1, 2 InfZ:

#### § 2 Povinnost poskytovat informace

(1) Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost *poskytovat informace* vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

(2) Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Povinné subjekty mají tedy buď informační povinnost úplnou (§ 2 odst. 1 InfZ), nebo informační povinnost částečnou (§ 2 odst. 2 InfZ).

- Povinné subjekty s úplnou informační povinností jsou vymezeny institucionálně (§ 2 odst. 1 InfZ). Zahrnují všechny povinné subjekty uvedené v čl. 17 odst. 5 Listiny a všechny *veřejné instituce*. Vymezení veřejných institucí jsem se věnoval samostatně (viz stati 2.2 až 2.4) Přehled druhů veřejných institucí jsem uvedl v tab. 3 na straně 17.
- Naproti tomu povinné subjekty s částečnou informační povinností jsou vymezeny funkčně (§ 2 odst. 2 InfZ). Zahrnují všechny subjekty rozhodující v oblasti veřejné správy o právech a povinnostech jiných (Korbel např. uvádí<sup>35</sup> soudního exekutora, notáře, finančního arbitra, Burzu cenných papírů, lesní stráž, ředitele školy, děkana fakulty, rektora univerzity a lze doplnit i soukromé vysoké školy aj.). Rozsah informační povinnosti je omezen na vrchnostenskou veřejnou správu.

Přehledně jsem porovnání mezi úplnou a částečnou informační povinností shrnul v tab. 2.

Poskytování informací je součástí *veřejné správy*. Veřejnou správu v materiálním smyslu vymezujeme jako plnění veřejných úkolů s výjimkou zákonodárství a rozhodování soudy.<sup>37</sup> V této práci vycházím z rozlišení na veřejnou správu vrchnostenskou a nevrchnostenskou.<sup>38,39</sup>

Pro účely členění povinných subjektů je vhodné připomenout základní pojmy veřejné správy, jak je uvádí Hendrych.<sup>40</sup> Správní právo rozlišuje subjekty veřejné správy a její vykonavatele:

<sup>35</sup>KORBEL. Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. (Viz pozn. 11).

<sup>36</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 5.

<sup>37</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 6.

<sup>38</sup>Ibid., s. 12.

<sup>39</sup>Viz například Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, *Obchodní společnost A., a.s. vs. Fond národního majetku ČR*, sp. zn. III. ÚS 686/02.

<sup>40</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 97.

Informační povinnost	Povinný subjekt	
	vymezení	zákonný výčet
Úplná (§ 2 odst. 1 InfZ)	institucionální	státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce
Částečná (§ 2 odst. 2 InfZ)	funkční	všechny subjekty, kterým zákon svěřil vrchnostenskou veřejnou správu

**Tabulka 2:** Subjekty informační povinnosti obecně. Zákon používá oba způsoby vymezení, o kterých pojednává nauka.<sup>36</sup> Institucionálním vymezením rozumíme, že okruh povinných subjektů je vymezen správními úřady nebo jinými institucemi, které trvale plní veřejné úkoly a jejichž činnost se na základě veřejného práva přičítá některému ze subjektů veřejné správy. Funkčním vymezením rozumíme, že okruh povinných subjektů je vymezen všemi institucemi a osobami, které plní určité veřejné funkce, jež na ně byly subjektem veřejné správy delegovány.

- *Subjektem veřejné správy* rozumíme nositele, jehož jménem a na jehož odpovědnost je veřejná správa vykonávána a který k ní může být vybaven rozmanitou organizační strukturou. Subjekt veřejné správy je zejména stát jako základní nositel veřejné správy, dále pak osoby veřejného práva stojící mimo stát (právnícké osoby se samosprávou) a nakonec též osoby soukromého práva, které vykonávají některé činnosti v oblasti veřejné správy.
- Jako *vykonavatele veřejné správy* pak označujeme orgán nebo oprávněného zástupce, který jménem subjektu veřejnou správu vykonává.

Rozlišení mezi subjektem veřejné správy a jejím vykonavatelem má pro vymezení povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím významný důsledek: Povinným subjektem, jde-li o informace státní správy, je totiž příslušný státní orgán, případně orgán územní samosprávy vykonávající přenesenou působnost. Ostatní veřejné instituce, které jsou subjekty veřejné správy, jsou vykonavateli informační povinnosti samy.<sup>41</sup>

Na toto základní členění lze navázat podrobným členěním veřejných institucí, kterému se věnuji ve stati 2.4.

<sup>41</sup>V souladu s tímto systematickým vymezením přenesená působnost náleží státu, který ji vykonává prostřednictvím orgánů územního samosprávného celku. Povinným subjektem jsou v tomto případě orgány územního samosprávného celku jako nepřímí vykonavatelé státní správy. Samostatná působnost náleží územnímu samosprávnímu celku, jehož jménem jednají jeho orgány. Povinným subjektem jsou v tomto případě územní samosprávné celky jako subjekty veřejné správy.

## 2.2 Charakteristické znaky veřejné instituce

Bohaté úvahy nauky a rozhodovací činnosti soudů vybudil zejména obecný právní pojem *veřejné instituce* uvedený v § 2 odst. 1 InfZ. Přes neurčitost tohoto obecného právního pojmu jde podle mého názoru o legislativní řešení, které je z věcného hlediska zcela správné.

Ve věci *Letiště Praha* Ústavní soud při posuzování povahy státního podniku vymezil charakteristické znaky veřejné instituce.<sup>42</sup> Rozhodující není jejich současné naplnění, ale jejich převaha. Charakteristické znaky veřejné instituce uvedené Ústavním soudem lze po drobném zobecnění uvést takto: veřejnoprávní důvod vzniku, veřejnoprávní povaha zřizovatele, vytváření orgánů veřejnoprávním subjektem, veřejný dohled a veřejný účel.

Takové vymezení veřejné instituce je natolik flexibilní, že zahrnuje tak různorodé veřejné instituce jako veřejné příspěvkové organizace, státní a veřejnoprávní fondy, zákonem zřízené profesní komory, veřejné vysoké školy, státní mediální podniky (právnícké osoby veřejného práva), ale také akciové společnosti, obecně prospěšné společnosti a nadace ovládané státem, krajem či obcí (právnícké osoby soukromého práva).

Každá právnícká osoba veřejného práva je veřejnou institucí.<sup>43</sup> Nikoliv ovšem naopak, protože existují i veřejné instituce soukromého práva. Ze skupiny veřejných institucí nelze některou instituci vyloučit jen z toho důvodu, že k plnění veřejných úkolů užívá soukromoprávní prostředky.

Zde si dovoluji poznámku ke třem důležitým typům veřejných institucí, které mohou vyvolávat nejasnosti, avšak mohou též ukázat praktický význam charakteristických znaků veřejných institucí:

- **Veřejný podnik.** Veřejný podnik vymezujeme (zejména oproti veřejnému ústavu) tím, že nemá výdělečnou povahu.<sup>44</sup> Pojem veřejného podniku zná ve stejné souvislosti také evropské právo, které pro něj obsahuje výjimku ve směrnici o opakovaném použití informací veřejného sektoru.<sup>45</sup> Veřejným podnikem budeme v souladu s tím nadále rozumět „jakýkoli podnik, nad nímž může veřejná

<sup>42</sup>Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, ve věci *Horník vs. Letiště Praha, s.p.* I. ÚS 260/06.

<sup>43</sup>Poněkud nesourodé vymezení veřejné instituce vůči veřejnoprávní korporaci uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003 ve věci *Obchodní společnost A., a.s. vs. Fond národního majetku ČR, sp. zn. III. ÚS 686/02*, je třeba považovat za překonané. Tedy i veřejnoprávní korporace jako osoba veřejného práva je veřejnou institucí.

<sup>44</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 105.

<sup>45</sup>Recitál č. 10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Výslovná definice veřejného podniku podle evropského práva pro účely veřejných zakázek je obsažena v čl. 2 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen.“<sup>46</sup> Veřejný podnik může mít jak veřejnoprávní formu (státní podnik, státní organizace<sup>47</sup>), tak soukromoprávní formu (akciová společnost, typicky dopravní podnik nebo zdravotnické zařízení).

- **Profesní komora.** Profesní komory někteří autoři<sup>48</sup> řadí mezi subjekty s částečnou informační povinností podle § 2 odst. 2 InfZ, což považují za překonané. Jde o instituce, které jsou zřízeny zákonem, slouží veřejnému účelu, podléhají dohledu ministerstva, mají ze zákona povinné členství pro všechny příslušníky profese v celém státě. Proto jsou veřejnými institucemi. Není podstatné, že jejich vrcholné orgány nejsou obsazovány ministerstvem, ale volbou, neboť demokratický princip obsazování funkcí je obvyklý u všech veřejnoprávních korporací.
- **Exekutorský úřad.** Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád (dále jen „ExŘ“) používá pojem exekutorského úřadu nejen ve funkčním, ale i v institucionálním smyslu. Zákon počítá se sídlem, prostory, vedením a kontrolou exekutorského úřadu (§ 7 odst. 3 písm. e), § 14 odst. 1 ExŘ). Zákon výslovně stanoví, že exekutor řídí činnost exekutorského úřadu, který jeho jménem plní všechny úkoly potřebné k řádnému výkonu exekuční činnosti (§ 13 ExŘ). Počet exekutorských úřadů v obvodu každého okresního soudu určuje po projednání s Exekutorskou komorou ministr spravedlnosti (§ 8 písm. b) ExŘ). Exekutorský úřad má tedy povahu instituce s funkcí pomocného úřadu (viz stať 2.5). O její veřejné povaze ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ není pochyb. Exekutorský úřad v institucionálním smyslu je totiž obsazován ministrem spravedlnosti (§ 8 ExŘ), podléhá jako delegovaný výkon státní moci dohledu Ministerstva spravedlnosti (§ 7 ExŘ), a je jeho prostřednictvím vykonávána státní moc k veřejnému účelu, kterým je nucený výkon vykonatelných soudních rozhodnutí a dalších exekučních titulů (§ 1 odst. 2 ExŘ). Jsou tedy naplněny charakteristické znaky veřejné instituce podle Ústavního soudu.

---

<sup>46</sup>Závazný termín ve spolupráci s MSP ČR A JUDR. KRAMOLIŠEM (ed.). *Veřejný podnik*. Odbor kompatibility s právem EU Úřad vlády ČR. 2011. Dostupný z WWW: <<http://isap.vlada.cz/Dul/zavaznet.NSF/16ea907fe710296080256db8004c0a0b/b7a5304b2a624ddf802568ab0036ff8b?OpenDocument>>.

<sup>47</sup>§ 19 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48</sup>KORBEL. Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. (Viz pozn. 11), s. 67.

## 2.3 Postačující podmínka pro veřejnou instituci

Pro větší názornost se budeme věnovat dále jen veřejným institucím, které jsou nadány právní osobností. Veřejná instituce se obecně nemusí vyznačovat právní osobností. Jde například o tzv. nesamostatný veřejný ústav,<sup>49</sup> např. účelové zařízení veřejné vysoké školy.

Za této podmínky lze podle mého názoru lze postačující podmínku pro veřejnou instituci formulovat následovně: Veřejné instituce jsou právnické osoby veřejného práva a právnické osoby soukromého práva, kde právnická osoba veřejného práva sama nebo společně s jinými takovými osobami vykonává rozhodující vliv.<sup>50</sup>

Tato definice veřejné instituce zaručuje, že status „mateřské“ veřejné instituce se přenáší i na všechny její „dceřiné“ veřejné instituce. Rozhodující vliv se posoudí ve smyslu zákona o obchodních korporacích (§ 74 odst. 1 ZOK) i pro jiné osoby než obchodní korporace. Nemá při tom být podstatné, že k němu třeba dochází i prostřednictvím jiných osob. Ani v charakteristice Ústavního soudu totiž není podstatné, zda jsou orgány vytvářeny prostřednictvím jiné veřejné instituce.

Nelze však přehlédnout další rozšiřování výkladu pojmu veřejné instituce. Krajský soud v Brně tak např. uznal za veřejnou instituci společnost, která na základě autorizační veřejnoprávní smlouvy spravuje databázi dopravních informací, a to ve vztahu k této činnosti.<sup>51</sup> Soud tedy připojil k *institucionálnímu* vymezení pojmu veřejné instituce *funkční* kritérium.

Patrně právě obava z postupného rozšiřování pojmu veřejné instituce byla důvodem, proč mělo být výslovné vymezení do zákona doplněno. Návrh na zákonné upřesnění pojmu veřejné instituce byl součástí neúspěšného záměru legislativních změn zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>52</sup>

Nemyslím si, že by bylo nezbytně nutné obecný pojem „veřejné instituce“ v zákoně o svobodném přístupu k informacím upřesňovat, ale jistě lze uvedenou postačující podmínku nabídnout jako kritérium, které zaručuje splnění znaků uvedených ve statí 2.2.

## 2.4 Členění veřejných institucí

Právnické osoby lze členit podle celé řady hledisek. V této práci si vystačíme s členěním podle nového občanského zákoníku, a to z hlediska způsobu právní úpravy a

<sup>49</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 103.

<sup>50</sup>FUREK; ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. (Viz pozn. 2), s. 53.

<sup>51</sup>Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2013, sp. zn. 62 A 26/2012.

<sup>52</sup>Adam FUREK. *Návrh Ministerstva vnitra na změnu zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvodová zpráva.* Ministerstvo vnitra, 2012.

z hlediska hmotného podkladu:

- Z hlediska **způsobu právní úpravy** dělíme právnické osoby na osoby veřejného práva a soukromého práva (§ 20 odst. 2 NOZ). Mám přitom na zřeteli, že i soukromoprávní instituce vzniká zpravidla na základě veřejnoprávního zmocnění zákona.
- Z hlediska **hmotného podkladu** dělíme<sup>53</sup> právnické osoby na korporace (soubory osob), fundace (soubory věcí a nástroje finančního přerozdělování) a ústavy<sup>54</sup> (soubory věcných a osobních prostředků sloužící trvale zvláštnímu účelu).
- Z hlediska **účelu** dělíme právnické osoby podle hlavní činnosti na nevýdělečné a výdělečné (§ 144 odst. 1 NOZ). Výdělečné právnické osoby, které jsou veřejnými institucemi nazývám veřejnými podniky (viz stať 2.2 na straně 13) a vymezují je zejména oproti nevýdělečným ústavům.

Pro široký přehled typologie právnických osob v členění z hlediska způsobu právní úpravy a hmotného podkladu odkazuji na přehled systému právnických osob.<sup>55</sup> Vyšel jsem z uvedeného systému právnických osob a aplikoval jsem toto členění na veřejné instituce, které jsou právnickými osobami. Výsledky jsem shrnul v tab. 3.

## 2.5 Pomocné úřady

Činnost řady ústavních orgánů, které jsou povinnými subjekty, je zajištěna díky tzv. pomocným úřadům<sup>58</sup> (např. komory Parlamentu, prezident, ombudsman mají kancelář, vláda a zastupitelstvo mají úřad).

V takovém případě není žádoucí, aby poskytování informací vykonávaly ústavní orgány bezprostředně. Povinné subjekty by bez pomocného úřadu nemohly vzhledem k objemu práce vyřídit takový počet věcí. Ani zpravidla není jejich úkolem vést konkrétní správní řízení.

Nejvyšší správní soud uvedl,<sup>59</sup> že „[v] případech, kdy jsou informace [...] poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost

<sup>53</sup> Karel ELIÁŠ. *Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku*. Vláda České republiky, 2012. Dostupný z WWW: <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>>., s. 46.

<sup>54</sup> HENDRYCH et al. *Správní právo: obecná část* (viz pozn. 6), s. 103.

<sup>55</sup> Eduard ZBORAN. *Systém právnických osob*. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta., 2009. [Cit. 30.5.2013] Dostupný z WWW: <[http://is.muni.cz/th/103056/pravf\\_m/system\\_pravnickych\\_osob.pdf](http://is.muni.cz/th/103056/pravf_m/system_pravnickych_osob.pdf)>., s. 106.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> HENDRYCH et al. *Správní právo: obecná část* (viz pozn. 6), s. 97.

<sup>58</sup> HENDRYCH et al. *Správní právo: obecná část* (viz pozn. 6), s. 119.

<sup>59</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 4 Ans 13/2008-87.

Hmotný podklad	Způsob právní úpravy	
	Veřejnoprávní	Soukromoprávní
Korporace	Územní samospráva Zájmová samospráva Věcné korporace	Obchodní korporace Spolky
Fundace	Státní fondy Veřejnoprávní fondy Veřejné zdravotní pojišťovny	Nadace Nadační fond
Ústav	Příspěvkové organizace Veřejnoprávní média Státní agentury a podniky Veřejné výzkumné instituce	Zapsaný ústav Školská právnická osoba [Obecně prospěšná společnost] <sup>do 1. 1. 2014</sup> [Veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení] <sup>do 30. 12. 2011</sup>

**Tabulka 3:** Členění veřejných institucí, které jsou právnickými osobami. Aby byly veřejnou institucí, postačí podmínka rozhodujícího vlivu osoby veřejného práva uvedená ve stati 2.3. Vycházím ze systému právnických osob,<sup>56</sup> kde jsem zohlednil změny provedené novým občanským zákoníkem a zákonem o zdravotních službách. Uvedené členění není bez výhrad (např. veřejné vysoké školy řazené mezi zájmovou samosprávu vykazují rovněž zřetelné prvky ústavu). V členění veřejnoprávních korporací vycházím z členění v Hendrychově učebnici.<sup>57</sup>

o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to i v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje).” Ústavní soud takový postup zhodnotil,<sup>60</sup> že „[n]ení v rozporu se zákonem, pokud se povinnosti poskytnout informace, o něž byl požádán územní celek, ujme (pověřený) orgán územního celku.”

Ze stejného důvodu o žádosti o informace určené prezidentu republiky nerozhoduje prezident republiky osobně, nýbrž ji za něho vyřizuje jeho kancelář.<sup>61</sup> Pokud byl-li jako povinný subjekt označen monokratický státní orgán, je třeba ho také označit jako žalovaného při podání žaloby podle soudního řádu správního, neboť všechny úkony jeho kanceláře jsou činěny jeho jménem.

Jako obecné pravidlo lze z výše uvedených případů dovodit, že žádost o informace směřovanou orgánu veřejné moci, který není správním úřadem, vyřizuje příslušný pomocný úřad (např. kancelář, úřad apod.) a rozhodnutí o odvolání přísluší nadřízenému správnímu orgánu pomocného úřadu. Totéž platí při zveřejňování informací.

Přehled pomocných úřadů pro jednotlivé povinné subjekty uvádím v tab. 4 na

<sup>60</sup>Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2011, sp. zn. IV. ÚS 281/11.

<sup>61</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, sp. zn. 2 Ans 8/2010.



následující straně.

Povinný subjekt	Pomocný úřad
Prezident republiky	Kancelář prezidenta republiky <sup>62</sup>
Veřejný ochránce práv	Kancelář veřejného ochránce práv <sup>63</sup>
Vláda	Úřad vlády
Komora Parlamentu	Kancelář komory
Orgány kraje	Krajský úřad <sup>64</sup>
Orgány obce	Obecní úřad
Soudní exekutor	Exekutorský úřad

**Tabulka 4:** Pomocné úřady vyřizující žádosti o informace. Tato tabulka shrnuje pomocné úřady, které vyřizují žádost o informace jménem jiného orgánu v rámci svých úkolů uložených zákonem. Pro účely tohoto členění nemám na mysli jen pomocné úřady v institucionálním smyslu (tj. např. Úřad vlády nebo Kancelář komory Parlamentu), ale mám obecněji na mysli jakýkoliv orgán veřejné moci, který je pomocným úřadem ve funkčním pojetí. Pomocným úřadem rozumíme souhrn funkcí při konzultaci, iniciativě nebo koordinaci určitých akcí, které jsou určitému orgánu státní správy svěřeny na pomoc jinému orgánu veřejné moci.<sup>65</sup> Takové vymezení ospravedlňuje podřadit pod pomocný úřad také činnosti, kterými obecní úřad v oblasti samostatné působnosti obce plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce nebo jimiž pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti (§ 109 odst. 3 písm. a) bod 1 a 2 OZř, dříve též písm. c) o vyřizování žádostí o informace). Nadřízený správní orgán v řízení o odepření informací se pak stanoví stejně jako nadřízený správní orgán pomocného úřadu.

## 2.6 Povinné subjekty publikační povinnosti

Zveřejňování informací je jedním ze zákonných způsobů poskytování informací. Uvedené vymezení subjektů informační povinnosti platí zásadně i pro subjekty povinnosti publikační. To je důvod, proč jsem jejich rozboru věnoval tolik pozornosti.

V některých případech je však okruh subjektů publikační povinnosti oproti informační povinnosti přiměřeně zúžen. Publikační povinnost by totiž neměla zatěžovat povinné subjekty bez odpovídajících prostředků a úředního aparátu.

Speciálně v případě publikační povinnosti podle § 5 InfZ závisí okruh povinných subjektů na iniciativě a způsobu zveřejnění a vymezil jsem ho v tab. 5.

<sup>62</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, sp. zn. 2 Ans 8/2010.

<sup>63</sup>Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 2 As 58/2007.

<sup>64</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 4 Ans 13/2008-87. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 As 41/2011-111.

<sup>65</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 98, 99, 119.

Iniciativa	Způsob zveřejnění v sídle nebo úřadovně	s možností dálkového přístupu
Proaktivní zveřejňování (§ 5 odst. 1, 2 InfZ)	každý povinný subjekt	každý povinný subjekt s výjimkou fyzických osob
Reaktivní zveřejňování (§ 5 odst. 3 InfZ)	—	každý povinný subjekt [sic!]

**Tabulka 5:** Subjekty publikační povinnosti. Okruh subjektů je stanoven v závislosti na iniciativě a způsobu zveřejnění informace. Vymezení povinných subjektů obsahuje tab. 2.

Jak bylo uvedeno v části o informační povinnosti, povinné subjekty s částečnou informační povinností plní informační povinnost pouze v rozsahu vrchnostenské veřejné správy.

### 3 Nadřízený správní orgán

Určení nadřízeného správního orgánu<sup>66</sup> je podstatné pro poskytování informací, neboť tento orgán je příslušný

- rozhodovat o odvolání (§ 16 InfZ),
- rozhodovat o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a InfZ),
- přešetřovat způsob vyřízení stížnosti na postup správního orgánu (§ 175 odst. 6 SpŘ) a
- činit opatření proti nečinnosti (§ 80 SpŘ)

Jde o klíčové nástroje při praktickém vynucování zveřejňování informací, jak uvidíme v praktické části (viz stať 9.1 na straně 69).

#### 3.1 Určení nadřízeného správního orgánu

Podle § 20 odst. 4 InfZ se pro postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím použijí ustanovení správního řádu o odvolacím řízení, základních zásadách činnosti správních orgánů, ochraně před nečinností a nadřízeném správním orgánu.

<sup>66</sup>Či slovy zákona o svobodném přístupu k informacím stručněji „nadřízeného orgánu“.

Nadřízený správní orgán je postavení, které má určitý správní orgán v konkrétním řízení. Vymezení nadřízeného správního orgánu v § 178 SpŘ je základním vymezením institucionálním, které mohou následně modifikovat zvláštní zákony. Ustanovení § 178 SpŘ se vztahuje na všechny povinné subjekty, neboť každý povinný subjekt je ze své podstaty i správním orgánem podle § 1 odst. 1 SpŘ. Když už nerozhoduje o jiných právech a povinnostech, rozhoduje ve správním řízení o odepření informace.

Obecně je nadřízeným správním orgánem ten orgán, který rozhoduje o odvolání nebo vykonává dozor (§ 178 odst. 1 SpŘ). Protože jde o určení nadřízeného orgánu při výkonu veřejné moci, dozorem je třeba podle mého názoru rozumět zvláštní dozor orgánů veřejné moci, například státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi.<sup>67</sup> Dozorem ve smyslu tohoto ustanovení bude jistě např. soubor pravomocí Ministerstva školství nad veřejnými vysokými školami, Ministerstva spravedlnosti nad Exekutorskou komorou atd.<sup>68</sup>

Podle mého názoru byl dosud znak veřejného dohledu poněkud nedocenen, přestože může být rozhodujícím znakem při určení nadřízeného správního orgánu veřejné instituce. Veřejným dohledem či dozorem je nepochybně i takové faktické postavení, které umožňuje mateřské veřejné instituci ovládat či řídit dceřinou veřejnou instituci.<sup>69</sup>

Předpokládejme, že určitá instituce je veřejná na základě znaku veřejného dohledu (viz charakteristika veřejné instituce podle Ústavního soudu ve stati 2.2). Její mateřská veřejná instituce pak bude podle ustanovení § 178 odst. 2 SpŘ jejím nadřízeným správním orgánem při poskytování informací, nestanoví-li zákon jinak.

Z toho důvodu např. velký komentář<sup>70</sup> uvádí, že nadřízeným správním orgánem příspěvkové organizace zřizované územním samosprávným celkem je příslušný samosprávný celek, neboť kontroluje její hospodaření.<sup>71</sup> Veřejného dohledu lze nicméně dosáhnout i soukromoprávními prostředky, například při ovládnutí obchodní společnosti osobou veřejného práva.<sup>72</sup>

V případě veřejné instituce je někdy problematické, zda je možné určit nadřízený

<sup>67</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 299.

<sup>68</sup>Josef VEDRAL. *Správní řád: komentář*. 2nd ed. 2012. ISBN: 978-80-7273-166-4.

<sup>69</sup>Srovnej shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 8 As 57/2006, kde Nejvyšší správní soud připouští soukromoprávní formu dohledu jako jednu z forem dohledu ve smyslu nálezů Ústavního soudu.

<sup>70</sup>FUREK; ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. (Viz pozn. 2), s. 914.

<sup>71</sup>§ 27 odst. 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „RPÚR“).

<sup>72</sup>V tomto ohledu nelze vycházet např. z ustanovení o obecném dohledu § 201 odst. 2 písm. b) zákona o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“), neboť ten se vztahuje na vnitřní kontrolu společnosti, nikoliv na vnější dozor jiným subjektem.

orgán (nejčastěji zřizovatel nebo orgán specializovaného dozoru), nebo zda nadřízený orgán určit možné není (a o odvolání rozhoduje ten, kdo stojí v čele veřejné instituce). Jak uvádí velký komentář,<sup>73</sup> obě možnosti jsou v rozhodování soudů zhruba stejně početné.

V souladu s naukou<sup>74</sup> mám za to, že základním smyslem „odvolacího nebo stížnostního přezkumu postupu povinného subjektu [je] zajistit, aby tento přezkum prováděl orgán stojící mimo samotný povinný subjekt.“ Proto se osobně v konkrétních případech kloním spíše k první variantě, a to jednak z obecného důvodu, že by měly nad zřizovanými veřejnými institucemi existovat formální kontrolní mechanismy, jednak ze zvláštních důvodů, které rozvádím níže.

Pouze v případě, že nelze stanovit nadřízený správní orgán, rozhoduje ten, kdo stojí v čele povinného subjektu (§ 20 odst. 5 InfZ).

### 3.2 Vztah organizační a procesní nadřízenosti

Při určování nadřízeného správního orgánu v řízení o odpírání informací dochází často ke zmatení, které má původ v nerozlišování mezi nadřízeností organizační (meziorgánový služební dohled<sup>75</sup>) a procesní (instanční dozor).

O organizační nadřízenosti má smysl mluvit pouze v jedné organizační soustavě.<sup>76</sup> Organizační struktura státu má hierarchickou povahu podle principu subordinace.<sup>77</sup> Vrcholným orgánem výkonné moci je vláda (čl. 67 odst. 1 Ústavy), která řídí činnost ministerstev (§ 28 odst. 1 kompetenčního zákona). Ministerstva řídí další správní úřady. Hierarchické uspořádání umožňuje ministerstvům zavazovat nižší úřady instrukcemi a příkazy (tzv. *právo příkazní*).<sup>78</sup> Mezi správními úřady téhož stupně se pak rozvíjejí vztahy spolupráce založené na horizontální koordinaci. Mezi orgány různých organizačních soustav nemohou vznikat *organizační* vztahy podřízenosti a nadřízenosti.

Mluvíme-li o nadřízeném správním orgánu, nemáme nutně na mysli orgán, který vykonává v organizační soustavě státní správy řídicí působnost, ale správní orgán rozhodující ve správním řízení ve druhém stupni. Od nadřízeného správního orgánu zákon očekává do jisté míry nezávislé posouzení odvolání a stížností.<sup>79</sup>

<sup>73</sup>FUREK; ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. (Viz pozn. 2), s. 915.

<sup>74</sup>Ibid., s. 913.

<sup>75</sup>K. FRUMAROVÁ. *Správní dozor a obdobné činnosti*. Univerzita Palackého v Olomouci. 2012. Dostupný z WWW: <[www.pf.upol.cz/fileadmin/user\\_upload/PF.../Spravni\\_dozor\\_2012.ppt](http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF.../Spravni_dozor_2012.ppt)>.

<sup>76</sup>Vedral mluví o interních vztazích ve veřejné správě. (VEDRAL. *Správní řád: komentář* [viz pozn. 68], s. 1418)

<sup>77</sup>HENDRYCH et al. *Správní právo: obecná část* (viz pozn. 6), s. 112.

<sup>78</sup>Ibid., s. 121.

<sup>79</sup>Proto také správní řád například zřizuje rozkladovou komisi, aby zmírnil neduhy, které mohou

Nelze tudíž bez dalšího ztotožňovat orgán řídící v organizačním smyslu a nadřízený v procesním smyslu, jak se často děje.<sup>80</sup> Byť jsou mezi nimi nepochybně souvislosti a často splývají, obecně vzato je takové ztotožnění nesprávné, neboť v případě různých organizačních soustav o nadřízenosti a podřízenosti mluvit nelze.

### 3.3 Význam samostatné a přenesené působnosti

Podle § 2 odst. 1 InfZ mají územní samosprávné celky a jejich orgány povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. U územních samospráv rozlišujeme působnost samostatnou, která je výkonem samosprávy a má ústavní základ v čl. 104 odst. 2 Ústavy, a působnost přenesenou, která je výkonem státní správy a má ústavní základ v čl. 105 Ústavy.

Výkon působnosti v oblasti poskytování informací se váže k oblasti, které se informace týkají.<sup>81</sup> Informace týkající se přenesené působnosti jsou poskytovány v přenesené působnosti a naopak (§ 20 odst. 6 InfZ). Nejvyšší správní soud uvedl,<sup>82</sup> že

„poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím není izolovanou činností bez vazby na jejich konkrétní obsah. (...) Je tedy patrné, že poskytnutí informace se vždy vztahuje k určité působnosti orgánu veřejné moci a není „samostatnou agendou“, podřaditelnou jako celek pod samostatnou či přenesenou působnost. Poskytnutí informace je tak součástí výkonu působnosti orgánu veřejné moci a odehrává se v jeho rámci.“

Rozlišení působnosti nemá u územních samosprávných celků vliv na to, který orgán informace poskytuje (viz 2.5 na straně 16). Působnost však může, ale nemusí ovlivnit nadřízený správní orgán veřejnoprávní korporace:

- V případě orgánů krajů má určení působnosti rozhodující vliv na určení nadřízeného správního orgánu (§ 178 odst. 2 věta třetí SpŘ).
- Naopak v případě orgánů obcí je nadřízený správní orgán určen nezávisle na působnosti (§ 178 odst. 2 věta druhá SpŘ).

Z uvedeného zejména vyplývá, že územní veřejnoprávní korporace mají nadřízený orgán instančního dozoru, který je od nich odlišný, byť jde o rozhodování v jejich sužovat rozhodování ústředního správního úřadu, pokud je funkčně svěřeno tomu, kdo stojí v jeho čele.

<sup>80</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 8 Ca 308/2007.

Obdobné vymezení obsahuje rovněž rozsudek ze dne 13. 10. 2008, č. j. 8 Ca 206/2005-36.

<sup>81</sup>Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2007, č. j. 2 As 20/2007-67.

<sup>82</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2007, sp. zn. 2 As 20/2007.

(ústavně zaručené) samostatné působnosti.<sup>83</sup> Instanční dozor tedy patří mezi zákonem povolené zásahy do samostatné působnosti ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Instanční dozor je jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Působnost v instančním dozoru je ze své povahy *vždy* státní správou bez ohledu na to, zda původní rozhodnutí spadalo do samosprávy.<sup>84</sup> Proti rozhodnutím vydaným veřejnoprávními korporacemi v samosprávné působnosti se lze odvolat k orgánům, které jsou mimo ně a mají proto lepší podmínky pro nezávislé posouzení zákonnosti.

### 3.4 Přehled nadřízených správních orgánů veřejných institucí

V této stati naváží na předchozí obecné úvahy o nadřízeném správním orgánu, na členění povinných subjektů informační povinnosti (stať 2.1) a na členění veřejných institucí (stať 2.4).

Uřím základní nadřízený správní orgán veřejných institucí v některých sporných nebo dosud neřešených případech. Obecně lze vyslovit pravidlo, že nadřízeným správním orgánem veřejné instituce je její zřizovatel, ač si lze představit i výjimky. Zdůrazňuji ovšem, že v každém konkrétním případě je pro určení nadřízeného orgánu třeba zkoumat, jak je nastaven konkrétní vztah mezi veřejnou institucí a jejím zřizovatelem. Kdo je v konkrétním správním řízení nadřízeným správním orgánem může určit až správní soud.

Výsledky této stati spolu s dosavadními rozhodnutími správních soudů shrnuji v tab. 6, 7 a 8. Údaje platí s tou výhradou, že o nadřízený orgán není zvlášť stanoven odchýlně podle povahy věci.

---

<sup>83</sup>Během správního řízení je však vyloučena změna rozhodnutí v řízení o odvolání proti rozhodnutí vydanému v samostatné působnosti (§ 90 odst. 1 písm. c) SpŘ) a nelze opatřením proti nečinnosti věc aťrahotovat a delegovat (§ 80 odst. 5 SpŘ).

<sup>84</sup>Příkladem jsou obce, které rozhodují jako územně samosprávné veřejnoprávní korporace v samostatné působnosti a rozhodování o odvolání je ve správním řízení podle § 67 odst. 1 písm. a) KZř přenesenou působností, ve které vykonává kraj státní správu (§ 2 odst. 2 KZř). Instančně nadřízený orgán rozhoduje vždy v přenesené působnosti.

<sup>85</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2011, č. j. 8 As 51/2010-126.

<sup>86</sup>Tamtéž.

<sup>87</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2007, č. j. 10 Ca 191/2006-22.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, č. j. 4 Ans 11/2007-102.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 4 Ans 10/2008-139.

<sup>88</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, č. j. Komp 6/2009-35.

<sup>89</sup>VEDRAL. Správní řád: komentář (viz pozn. 68), s. 1418.

<sup>90</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009-141.

<sup>91</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 9 Ca 15/2008, a implicitně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2012, č. j. 10A 9/2012-83.

<sup>92</sup>Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 4. 2008, č. j. 30 Ca 162/2007-56 (povinný subjekt: Lesy ČR), cit. podle<sup>93</sup>

<sup>94</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 8 Ca 308/2007 (povinný subjekt: Česká konsolidační agentura).

<b>Státní správa</b>	<b>Povinný subjekt</b>	<b>Nadřízený správní orgán</b>
Přímí vykonavatelé	Ústřední správní úřad Státní zastupitelství	Ministr nebo vedoucí úřadu Nadřízené státní zastupitelství <sup>85</sup>
	Nejvyšší státní zastupitelství Soud	Nejvyšší státní zástupce <sup>86</sup> Ministerstvo spravedlnosti <sup>87</sup>
Nepřímí vykonavatelé (přenesená působnost)	Orgány obce Orgány kraje Veřejná vysoká škola	Krajský úřad Příslušné ministerstvo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

**Tabulka 6:** Nadřízený správní orgán některých státních úřadů (v širším slova smyslu). Pokud má rozlišování smysl, nadřízený správní orgán je stanoven ve vztahu k přenesené působnosti v oblasti státní správy.

<b>Samospráva</b>	<b>Povinný subjekt</b>	<b>Nadřízený správní orgán</b>
Územní	Obec Kraj	Krajský úřad Ministerstvo vnitra <sup>88</sup>
Zájmová	Exekutorská komora ČR Česká advokátní komora Veřejná vysoká škola <sup>90</sup>	Ministerstvo spravedlnosti <sup>89</sup>  Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

**Tabulka 7:** Nadřízený správní orgán některých veřejnoprávních korporací odlišných od státu. Pokud má rozlišování smysl, nadřízený správní orgán je stanoven ve vztahu k samostatné působnosti.

Pokud v řízení rozhoduje pomocný úřad, který nemá nadřízený správní orgán, rozhoduje v odvolacím řízení osoba stojící v jeho čele (tab. 9).

### 3.4.1 Veřejný podnik

Zabývejme se nejprve veřejným podnikem, jak jsem ho vymezil v části o povinných subjektech (stať 2.2 na straně 13). Mám za to, že nadřízený správní orgán veřejného podniku zřízeného veřejnoprávní korporací podle platného práva existuje a je jím jeho zřizovatel.

<sup>95</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, *Peroutka vs. Rada obce Psáry*, č. j. 4 As 40/2010-60 (povinný subjekt: příspěvková organizace Základní a mateřská škola Psáry).

<sup>96</sup>dovozuje z § 178 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 9 RPÚR

<sup>97</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2008, č. j. 8 Ca 206/2005-36.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 28/2007-77.

<sup>98</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, sp. zn. 2 Ans 8/2010.

<sup>99</sup>Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 2 As 58/2007.

Druh instituce	Povinný subjekt	Nadřízený správní orgán
Veřejný podnik	Veřejný podnik územní samosprávy	Územní samosprávný celek [Statutární orgán <sup>91</sup> ]
	Státní podnik zřízený podle zvláštního zákona	Příslušné ministerstvo [Statutární orgán <sup>92</sup> ]
	Veřejný podnik zřízený přímo zákonem	Příslušné ministerstvo <sup>94</sup>
	Exekutorský úřad	Ministerstvo spravedlnosti
Veřejný ústav	Příspěvková organizace územní samosprávy (škola, nemocnice)	Územní samosprávný celek <sup>95</sup>
	Příspěvková organizace státu (nemocnice)	Příslušné ministerstvo <sup>97</sup> (zřizovatel)

**Tabulka 8:** Nadřízený správní orgán některých veřejných podniků a ústavů. Dosa-  
vadní závěry soudů a správních orgánů, které považuji za sporné, jsou  
vyznačeny hranatou závorkou.

Povinný subjekt	Osoba stojící v čele
Kancelář prezidenta republiky	Vedoucí kanceláře prezidenta republiky <sup>98</sup>
Kancelář veřejného ochránce práv <sup>99</sup>	Vedoucí kanceláře veřejného ochránce práv
Úřad vlády	Vedoucí úřadu vlády
Kancelář komory Parlamentu	Vedoucí kanceláře

**Tabulka 9:** Osoba stojící v čele pomocného úřadu, který nemá nadřízený správní  
orgán. U orgánů, které nemají nadřízený správní orgán, plní jeho úkoly  
ten, kdo stojí v jeho čele (§ 20 odst. 5 InfZ).

Pro určitost se zabývám Dopravním podnikem hl. m. Prahy, a. s. V roce 2010 totiž správní soud posuzoval žalobu vůči této akciové společnosti a mlčky připustil, že postavení nadřízeného správního orgánu dopravního podniku má jeho představenstvo, neboť údajně není možné podle § 178 SpŘ nadřízený správní orgán určit.<sup>100</sup> Tento postup považuji za nesprávný z důvodů, které rozebírám níže.

Dopravní podnik je akciová společnost založená hl. m. Prahou, ve které podle § 68 písm. h) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „Zhlmp“), plní funkci valné hromady akciové společnosti Rada hl. m. Prahy, neboť Praha je jediným akcionářem.<sup>101</sup> Zakládání právnických osob patří do samostatné působnosti územního samosprávného celku.<sup>102</sup> Podle § 16 odst. 3 Zhlmp „hlavní město Praha

<sup>100</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 9 Ca 15/2008, a mlčky též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2012, č. j. 10 A 9/2012-83.

<sup>101</sup>Stanovy Dopravního podniku hl. m. Prahy, notářský zápis NZ 235/2011, založené do Obchodního rejstříku dne 24. 10. 2011.

<sup>102</sup>Srovnej § 16 odst. 3 ve spojení s § 59 odst. 2 písm. j) Zhlmp a dále § 23 odst. 1 písm. c) RPÚR.



v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje [...] o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro *uspokojování potřeb svých občanů*. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, *dopravy a spojů, potřeby informací* [...]”.

Dopravní podnik je tudíž jakožto veřejný podnik veřejnou institucí.<sup>103</sup> Dopravní podnik je akciovou společností zřízenou za účelem uspokojování potřeb občanů v oblasti dopravy a spojů. Zakládání probíhá soukromoprávním úkonem na základě veřejnoprávního zákonného zmocnění. Není pochyb, že veřejnoprávní korporace může zakládat právnické osoby pouze za zákonem stanoveným veřejným účelem (který je jednou z charakteristik veřejných institucí<sup>104</sup>).

Dopravní podnik je též jako veřejný podnik vykonavatelem veřejné správy.<sup>105</sup> Pokud právnická osoba zabezpečuje uspokojování potřeb občanů, neboť byla za tímto účelem zřízena veřejnoprávní korporací, jde o výkon veřejné správy. V uvedeném případě dopravního podniku bude poskytování přepravních služeb nevrchnostenskou veřejnou správou.

Dopravní podnik hl. m. Prahy byl výkonem veřejné správy pověřen hl. m. Prahou, a to v jeho samostatné působnosti. Pokud by Dopravní podnik pověřen nebyl, nemohl by vykonávat veřejnou správu. Tu lze totiž vykonávat výlučně na základě veřejnoprávního zmocnění.

Veřejná doprava je také regulována na úrovni Evropské unie. Dopravní podnik hl. m. Prahy uzavřel s hl. m. Prahou smlouvu o veřejných přepravních službách.<sup>106</sup> Podle příslušného nařízení EU<sup>107</sup> se však smlouvou o veřejných službách rozumí „jeden nebo několik právně závazných aktů potvrzujících dohodu mezi příslušným orgánem a provozovatelem veřejných služeb, jejímž cílem je svěřit provozovateli veřejných služeb řízení a provozování veřejných služeb v přepravě cestujících, které spadají pod závazky veřejné služby (...)” Legislativa EU tedy se svěřením působnosti dopravnímu podniku v oblasti veřejných služeb při přepravě výslovně počítá.

Nadřízeným správním orgánem právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy

<sup>103</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2011, č.j. 1 As 114/2011-121. K tomu, že Dopravní podnik hl. m. Prahy je veřejným podnikem srovnej rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 9 Ca 15/2008.

<sup>104</sup>Viz kritéria uvedená v nálezů Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, *Horník vs. Letiště Praha*, s.p. I. ÚS 260/06.

<sup>105</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 105.

<sup>106</sup>Smlouva o veřejných službách ve veřejné dráží a městské autobusové dopravě v systému Pražské integrované dopravy na roky 2010 až 2019. Smlouva č. INO/51/02/000702/2010. Pro úplnost dodávám, že takové smlouvy byly výslovným ustanovením § 8 odst. 5 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, vyloučeny z režimu veřejnoprávních smluv, ačkoliv soud před tím dospěl k závěru, že jejich pojmové znaky naplňují.

<sup>107</sup>Čl. 2 písm. i) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici.

se proto rozumí orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil (§ 178 odst. 2 SpŘ). Z výše uvedeného vyplývá, že dopravní podnik byl pověřen výkonem veřejné správy příslušným územním samosprávným celkem. Za územní samosprávný celek plní úkoly nadřízeného správního orgánu jeho úřad (viz stať 2.5).

### 3.4.2 Státní podnik

Určením nadřízeného orgánu státního podniku se zabýval<sup>108</sup> Krajský soud v Hradci Králové:

„Ustanovení [§ 178] odstavce 2 [správního řádu] vyjmenovává konkrétně, který orgán veřejné správy je nadřízeným správním orgánem v těch kterých konkrétních případech. Z uvedeného je zřejmé, že ustanovení § 178 správního řádu na Lesy ČR nedopadá, a to z toho prostého důvodu, že nejsou správním orgánem ve smyslu předpokládaném tímto ustanovením, ale veřejnou institucí, jak bylo shora uvedeno. V takovém případě ovšem dle názoru krajského soudu nezbývá, než aplikovat právě zmíněný § 20 odst. 5 [InfZ ...] Na tomto obecném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že v případě žádosti žalobkyně podepsal žalovaný jak prvoinstanční, tak druhoinstanční rozhodnutí.“

Úvahy Krajského soudu v Hradci Králové jsou podle mého názoru zcestné.

Předně každá veřejná instituce, která podle zákona o svobodném přístupu k informacím rozhoduje o veřejném subjektivním právu na informace, je správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Je třeba dodat, že toto ustanovení vymezuje jako správní orgány rovněž právnické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. V případě Lesů ČR jde jak o vrchnostenskou veřejnou správu (např. odpírání informací), tak nevrchnostenskou veřejnou správu (např. péče o pozemky určené k plnění funkce lesa). Základní argument, že Lesy ČR nejsou vůbec správním orgánem, je proto nesprávný, neboť správní řád je předpisem procesním, nikoliv kompetenčním. Kompetenci rozhodovat v řízení o odpírání informací zakládá právě zákon o svobodném přístupu k informacím.

Výše jsem dospěl k závěru, že veřejnému podniku ve formě *akciové společnosti* je nadřízen jeho zakladatel. Tím spíše je veřejnému podniku ve formě *státního podniku* nadřízen příslušný státní orgán vykonávající oprávnění státu jako zakladatele, neboť „sepětí podniku se státními orgány [je] podstatně užší,“ jak uvádí judikatura<sup>109</sup> a jak je patrné z oprávnění státu podnik založit i zrušit, jmenovat a odvolávat jeho ředitele a

<sup>108</sup>Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 4. 2008, č. j. 30 Ca 162/2007-56.

<sup>109</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, V *havarijní zóně JETE o.s. vs. ČEZ, a.s.*, č. j. 2 Ans 4/2009-93

kontrolovat účelné a hospodárné zabezpečování potřeb státu (§ 15 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku).

### 3.4.3 Veřejná vysoká škola

Veřejná vysoká škola je právnická osoba zřízená zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále jen „ZVŠ“). Již z jejího názvu je patrné, že je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ.

Nauka uvádí, že „veřejná vysoká škola nemá povahu nezávislé, samostatné samosprávné instituce, v řadě oblastí je objektem státní správy, sama je také vykonavatelem státní správy.“<sup>110</sup>

- Státní správa vykonávaná veřejnými vysokými školami zahrnuje například vedení matriky studentů (§ 88 ZVŠ), uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace (§ 89 ZVŠ) nebo stipendia (§ 90 ZVŠ). Při výkonu státní správy ministerstvo *řídí* činnost veřejných vysokých škol a je tedy nepochybně jejich nadřízeným správním orgánem (§ 87 písm. k) ZVŠ). To platí i pro poskytování informací o státní správě, které je její nedílnou součástí (viz stať 3.3 na straně 22). Tímto způsobem postupuje veřejná vysoká škola i např. ohledně žádosti o informace, která se týká mzdy rektora,<sup>111</sup> neboť ji stanoví ministr (§ 10 odst. 5 ZVŠ).
- Zákon o vysokých školách vymezuje záležitosti spadající do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, ve které jedná její samosprávné orgány (§ 6 ZVŠ). V záležitostech týkajících se členů akademické obce rozhodují akademické orgány. Veřejné vysoké školy však nemají úplnou hospodářskou samostatnost, neboť jejich příjmy z velké většiny pocházejí z veřejných rozpočtů (ať už prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, nebo prostřednictvím státních grantových agentur).

Nad samosprávnou působností si státní správa zachovává dozor, který je formou státního dozoru nad veřejnoprávními korporacemi.<sup>112</sup> Státní dohled má následující podoby:

- Ministerstvo registruje vnitřní předpisy veřejné vysoké školy, vyzývá ji k nápravě nezákonných opatření a v zákonem stanovených případech může omezit nebo odejmout akademickým orgánům jejich působnost.

<sup>110</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 325.

<sup>111</sup>Ohledně mzdy rektora ministerstvo vykonávalo působnost odvolacího orgánu, ohledně ostatních zaměstnanců odvolání postoupilo zpět veřejné vysoké škole (viz např. usnesení o postoupení věci ze dne 6. 2. 2013, č. j. MSMT - 52/2013 - 61).

<sup>112</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 301.

- Vedle toho vykonává Ministerstvo rovněž finanční kontrolu nad využitím finančních prostředků ze státního rozpočtu ze své kapitoly.
- Státní správa má na veřejné vysoké školy vliv jednak prostřednictvím určení příjmů a kontroly hospodaření, jednak správní radou veřejné vysoké školy, která zejména dohlíží na hospodaření veřejné vysoké školy obecně.

Otázkou zůstává, zda je Ministerstvo školství nadřízeným správním orgánem při poskytování informací v samosprávné působnosti.<sup>113</sup> Zdůrazňuji, že nám zde nejde o nadřízenost organizační a řídicí, nýbrž o instanční nadřízenost pro účely správního řízení (srovnej stať 3.2 na straně 21).

Podle § 87 písm. l) ZVŠ plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Není přitom podstatné, že je ustanovení o nadřazeném správním orgánu zařazeno v části o státní správě, neboť působnost v instančním dozoru je z povahy věci vždy státní správou (stať 3.3).

Jediným případem, kdy by ze zákona bylo možné dovodit, že o odvolání rozhoduje rektor vysoké školy, je případ, kdy nadřízený orgán veřejné vysoké školy ve správním řízení neexistuje z důvodu výslovné nebo implicitní výluky dané zákonem o vysokých školách.<sup>114</sup> K takové výluce ovšem nestačí sám o sobě fakt, že informace patří do samosprávné působnosti veřejnoprávní korporace. Není totiž zásadně pravda, že by vydání rozhodnutí v samosprávné působnosti veřejnoprávní korporací vedlo k tomu, že by proti němu nebylo možné podat odvolání nadřízenému správnímu orgánu stojícímu mimo něj (stať 3.3). Proto ani v případě veřejných vysokých škol není důvod pro výjimku ze zásady dvouinstančnosti správního řízení.

Nestanoví-li zákon jinak, nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru (§ 178 odst. 2 SpŘ). Ze zákona vyplývá (*a contrario* rozdělená působnost odvolacího orgánu u krajů), že základní nadřízený orgán u veřejnoprávních korporací stanovit lze a tento orgán je určen jednoznačně podle orgánu, který vykonává státní dozor nad veřejnoprávní korporací.

Použití ustanovení § 178 odst. 2 SpŘ vede stejně jako přímé použití § 87 písm. l) ZVŠ k závěru, že nadřízeným správním orgánem veřejné vysoké školy je ve správním řízení ohledně odpírání informací Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy bez ohledu na působnost. Je třeba dodat, že uvedené závěry samozřejmě platí s výhradou,

<sup>113</sup>Připomínáme, že odvolání se podle zákona předkládá nadřízenému orgánu *povinného subjektu* (§ 16 odst. 2 InfZ), nikoliv orgánu, nadřízenému orgánu uvnitř povinného subjektu.

<sup>114</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 7 As 66/2010

že nadřízený orgán není určen zvláštním zákonem (§ 178 odst. 1 SpŘ), což v daném případě pro poskytování informací není.

Jiná situace nastane, pokud bude povinným subjektem některá z fakult veřejné vysoké školy. Fakulta je organizačně oddělená součástí veřejné vysoké školy, která je i historicky samostatným veřejným ústavem (před účinností zákona č. 111/1998 Sb. měly fakulty i vlastní právní osobnost a na veřejnou vysokou školu s fakultami se nahlíželo jako na složenou právnickou osobu<sup>115</sup>) a jejíž samospráva je upravena zákonem. V případě, kdy je třeba určit nadřízený správní orgán fakulty, postupuje se podle zákona o vysokých školách a je jím rektor.<sup>116</sup>

#### 3.4.4 Soudní exekutor

Ministerstvo spravedlnosti vyjádřilo názor,<sup>117</sup> že nadřízeným správním orgánem soudního exekutora ohledně informací, které se týkají exekuční činnosti, je podle § 178 odst. 1 SpŘ příslušný krajský soud, neboť ten podle § 55c odst. 2 ExŘ rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí exekutora. To je konstrukce přímočará, nicméně domnívám se, že vadná.

Pokud totiž správní řád v § 178 odst. 1 mluví o odvolání, má tím na mysli institut správního práva upravený v § 81 SpŘ, nikoliv zcela odlišný opravný prostředek proti rozhodnutí soudního exekutora podle exekučního řádu. Podle mého názoru rozhoduje jako nadřízený správní orgán ten, kdo vykonává nad soudním exekutorem dozor, případně též kdo ho výkonem exekuční činnosti pověřil.

Exekuční řád obsahuje tři různé orgány vykonávající dohled, a to Ministerstvo spravedlnosti, Exekutorskou komoru a předsedu okresního soudu. Podle mého názoru je třeba vzít v potaz, že komora je samosprávným orgánem exekutorů, zatímco státní dohled je svěřen především Ministerstvu spravedlnosti (§ 7 odst. 1 ExŘ). Vzhledem k tomu, že exekutora jmenuje ministr spravedlnosti (§ 8 písm. a) ExŘ), příkláním se k závěru, že právě Ministerstvo spravedlnosti je nadřízeným správním orgánem podle správního řádu.

Je třeba říci, že ke stejnému závěru by bylo možné dospět, pokud bychom si uvědomili, že na úkony soudního exekutora je třeba hledět jako na úkony soudu (§ 28 ExŘ), ačkoliv Městský soud v Praze z tohoto ustanovení naopak mylně dovozuje, že exekutor vůbec není povinným subjektem.<sup>118</sup> Zákon je postaven na logickém a

<sup>115</sup>Josef STAŠA. *Vysoká škola a její postavení. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. In: Veřejná správa a právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997.

<sup>116</sup>Srovnej shodně Poradna Ekologického právního servisu <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/pravo-na-informace/dotaz/informace-od-dekana>

<sup>117</sup>Stanovisko Ministerstva spravedlnosti ze dne 20. 4. 2012, sp. zn. č.j. 111/2012-OT-OSV/5.

<sup>118</sup>Sdělení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2012, sp. zn. Si 116/2012, dostupný na webu [https://www.pirati.cz/\\_media/infoz/exekutori\\_.pdf](https://www.pirati.cz/_media/infoz/exekutori_.pdf)

hospodárném hledisku, že exekutor rozhoduje fakticky namísto soudu. Působnost rozhodovat ve věci, jak jsem dříve několikrát uvedl, ovšem doprovází i působnost vyřizovat žádosti o informace, která je s ní neodlučně spjata. Proto je třeba postupovat tak, jako kdyby bylo rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace rozhodnutím soudu, přičemž i v takovém případě je odvolacím orgánem Ministerstvo spravedlnosti.<sup>119</sup>

Obě uvedené interpretační metody vedou k závěru, že nadřízeným správním orgánem je Ministerstvo spravedlnosti.

## 4 Zveřejňované informace

Informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím se rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči (§ 3 odst. 3 InfZ). Zákon uvádí jako příklad obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

V tomto přehledu se omezíme na informace, které jsou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 3 odst. 2 InfZ). Povinnost zveřejňovat informace způsobem umožňujícím dálkový přístup se ovšem nevztahuje na povinné subjekty, které jsou fyzickými osobami (§ 5 odst. 4 InfZ).

### 4.1 Povinně zveřejňované informace

Informace, které veřejná správa má povinně zveřejňovat, jsem pro účely této práce rozdělil do několika kategorií podle jejich povahy a důvodu, ze kterého jimi povinný subjekt disponuje.

Povinně zveřejňované informace lze členit zejména podle

1. povahy zveřejňovaných informací, např. z hlediska právní závaznosti na právní akty, návrhy právních aktů a nezávazné informace (viz tab. 10 na straně 33),
2. činnosti, které se zveřejněné informace týkají, např. na vrchnostenskou a fiskální veřejnou správu, přičemž lze dále členit (viz tab. 11 na straně 34)

<sup>119</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, ve věci *Tomáš Pecina proti Ministerstvu spravedlnosti*, č. j. 4 Ans 11/2007-102.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, ve věci *Tomáš Pecina proti Ministerstvu spravedlnosti*, č. j. 4 Ans 10/2008-139.

<sup>120</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 277.

<sup>121</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 20.

<sup>122</sup>KORBEL. Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. (Viz pozn. 11), s. 232.

- (a) z hlediska správního odvětví na informace týkající se organizačněprávních vztahů, procesněprávních vztahů a hmotněprávních vztahů,
- (b) z hlediska oboru na informace týkající se vnitřní správy, bezpečnosti a pořádku, sociálních věcí, zdravotnictví, školství, ochranu životního prostředí, kulturu atd.

Význam tohoto členění spočívá v právním následku, který se může pojít s nezveřejněním informace.

---

## 1. Právní akty a úřední díla z jejich přípravy

- (a) Dokumenty z legislativního procesu (viz stať 10.1 na straně 78)
- (b) Předpisy vydávané ve Sbírce zákonů a jiné věstníky (§ 5 odst. 2 InfZ)
- (c) Rozpočet povinného subjektu (bod 8. 2 VSZI)
- (d) Návrh opatření obecné povahy (§ 172 odst. 1 SpŘ)
- (e) Veřejnoprávní smlouvy (§ 164 odst. 3 SpŘ)
- (f) Usnesení o výši úhrad vydané nadřízeným správním orgánem (§ 5 odst. 1 písm. i) InfZ)

## 2. Nezávazné dokumenty

Přehled důležitých právně nezávazných dokumentů (hlavní dokumenty koncepční, strategické a programové povahy podle § 5 odst. 2 písm. b) InfZ). Učebnice hovoří o tzv. programovacích úkonech.<sup>120</sup> Do této skupiny řadíme také ostatní informace, které nejsou právními akty a úředními díly z jejich přípravy.

---

**Tabulka 10:** Členění povinně zveřejňovaných informací z hlediska právní závaznosti. Toto členění je vhodné například z hlediska úvah o tom, jaké mohou být právní následky nezveřejnění, kdy u právních dokumentů lze typicky například požadovat neplatnost, neúčinnost nebo neprojednatelnost.



---

## 1. Informace z vrchnostenské veřejné správy

- (a) Organizační informace  
Důvod a způsob založení povinného subjektu, jeho pravomoci a organizační struktura
- (b) Informace o postupech v řízení  
Přehled jeho postupů a procedurálních pravidel, informace týkající se elektronické podatelny, informace o náležitostech podání včetně opravných prostředků, informace o možnostech žádání o informace, oznámení o době a místě jednání
- (c) Informace o výkonu svěřené působnosti
  - i. Informace z vlastní činnosti (např. koncepce, legislativně přípravná činnost, veřejné seznamy a databáze, meteorologické informace, informace o patentech, zeměpisné informace, informace o poskytnutých dotacích, výroční zpráva)
  - ii. Informace shromažďované z veřejné správy (např. registr dotací, centrální adresa pro dražby)
  - iii. Informace ze správního dozoru (např. informační systém kvality ovzduší, informace o nebezpečných výrobcích)

## 2. Informace z fiskální veřejné správy

- (a) Informace o hospodaření (záměr prodat majetek, veřejné zakázky, sazebník úhrad za poskytování informací, rozpočet, návrhy licenčních smluv)
- (b) Povinná všeobecná oznámení (o účelu zpracování osobních údajů, o přístupnosti internetové stránky pro osoby se zdravotním postižením)

---

**Tabulka 11:** Členění povinně zveřejňovaných informací podle druhu veřejné správy, které se týkají. Členění vychází z rozdělení veřejné správy uvedené v Hendrychově učebnici.<sup>121</sup> Základem konkrétních povinností je zákonný výčet v § 5 InfZ a vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podrobný (avšak stále neúplný) seznam zvláštních zákonů, podle nichž jsou zveřejňovány informace, obsahuje příloha č. 1 dizertační práce Františka Korbela.<sup>122</sup>

## 4.2 Struktura povinně zveřejňovaných informací

Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje povinně zveřejňované informace v § 5 a § 18 InfZ, a to metodou poněkud nesourodého výčtu. Struktura povinně zveřejňovaných informací je pak upřesněna vyhláškou č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup (dále jen „VSZI“). Vyhlášku vydalo již zrušené Ministerstvo informatiky.

Vyhláška nahradila předchozí Standard informační systémy veřejné správy pro zveřejňování vybraných informací o veřejné správě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Standard verze 1.1 byl vydán Úřadem pro veřejné informační systémy v roce 2001 a platná vyhláška z něho vychází.

Vyhláška o struktuře povinně zveřejňovaných informací je zvláštním případem tzv. publikačního schématu. Vyhláška je však koncipována jako dlouhý výčet informací počínaje důvodem a způsobem založení, přes organizační strukturu, podatelnu, nadřízený správní orgán, rozpočet až po údaje týkající se poskytování informací samotného. Výčet obsahuje velkou část základních informací podle tab. 11 na předchozí straně.

Některé informace se mohou zdát nadbytečné. Kdyby ovšem byly základní informace povinných subjektů uváděné na jejich internetové stránce úplně a přesně, nemusel bych vůbec provádět podrobný rozbor toho, kdo je povinný subjekt, a zejména toho, kdo je jeho nadřízeným správním orgánem (viz kapitola 3). Úplné a přesné zveřejnění základních informací o povinném subjektu by např. usnadnilo žadatelům ochranu v odvolacím řízení.

Povinně se zveřejňují také další informace, které vznikají a mění se v průběhu činnosti povinného subjektu a které jsou podstatné z hlediska kontroly jeho činnosti. Jde zejména o právní dokumenty, které povinný subjekt připravuje, vydává nebo jimiž se řídí, informace vytvořené při plnění nelegislativních svěřených úkolů (jejich konkrétní podoba je různá a závisí na působnosti povinného subjektu) a informace o jeho obvyklém fiskálním provozu (které jsou pro všechny povinné subjekty společné).

Nelze zde vynechat stručné zhodnocení platné vyhlášky 442/2006 Sb., která v praxi vyvolává značné pochybnosti.

- Struktura podle vyhlášky je *jediným* publikačním schématem vydaným v souladu se zákonem. Pochopitelně nemůže zohlednit různé odlišnosti celé řady druhů povinných subjektů.
- Struktura informací podle vyhlášky je vysoce formální.

- Vyhláška ovšem má smysl pro zadávání údajů do Portálu veřejné správy, kde je třeba s daty automatizovaně pracovat (viz stať 5.1 na straně 38).
- Pro prostou prezentaci povinného subjektu na webu je zvolená struktura zcela nevhodná, protože takto prezentované údaje jsou pro občana nesouvislé a nerosozumitelné. Veřejná správa je především službou veřejnosti, a tak by také struktura informací podle vyhlášky měla být veřejnosti srozumitelná (srovnej s britským publikačním schématem v tab. 18).

Informace se zveřejňují též podle jiných předpisů, aniž by byla předepsána jejich struktura. Takovými informacemi budou například i oznámení o připravovaných jednáních (konání řízení o opatření obecné povahy podle § 172 odst. 2 SpŘ, zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 OZř) nebo obecné informace o výsledcích kontroly zveřejňované podle § 26 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu.

### 4.3 Zveřejňování osobních údajů

Stručnou poznámku zaslouží zveřejňování informací obsahujících osobní údaje. Předně platí, že povinně zveřejňované informace se zveřejňují po uplatnění zákonných výjimek, což dopadá i na zveřejňování reaktivní. Nebudou tak zveřejňovány např. rozpočty povinných subjektů, které jsou utajovanými informacemi. Jakmile byla informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím poskytnuta, může být dále volně šířena.<sup>123</sup>

Výjimkou bude tzv. privilegovaný žadatel, který má podle zvláštního právního předpisu přístup k některé informaci, zatímco jiní lidé tento přístup obecně mít nemají. Příkladem privilegovaného žadatele je občan obce, který žádá o zápis ze zasedání zastupitelstva, neboť zápis se mu v souladu s § 16 odst. 2 písm. e) OZř poskytne i se všemi osobními údaji, které obsahuje. Jde o zřejmý legislativní průlom, který je motivován snahou nevykládat právo formalisticky a vyjít občanům vstříc. Na druhou stranu takový průlom nemůže mít vliv na třetí strany.

Podle § 5 odst. 3 InfZ se zveřejňují vyžádané *informace*, které se zveřejní zásadně tak, jak byly poskytnuty po vyloučení těch informací, o kterých to stanoví zákon (§ 12 InfZ). Naopak pokud povinný subjekt zveřejní též žádost žadatele s jeho osobními údaji bez jeho souhlasu, porušuje zejména § 8a a § 11 odst. 2 písm. a) InfZ. Zveřejnit je tudíž třeba anonymizované informace tak, jak by byly poskytnuty obecnému žadateli.

<sup>123</sup> *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2007, s. 118.

Úřad pro ochranu osobních údajů a Ministerstvo vnitra vytvořily příručku,<sup>124</sup> která poskytování a zejména zveřejňování platů, mezd a odměn zaměstnanců povinných subjektů relativizuje. Odkazují se v ní na test proporcionality pro řešení konfliktu dvou ústavních práv, který je využíván Ústavním soudem při kontrole ústavnosti právních aktů.<sup>125</sup> Příručka je problematická, protože služební výklad právních předpisů podává v rozporu s ustáleným výkladem soudů. Zdůvodnění evropským právem je podle mého názoru nepřipadné. Evropské právo totiž nijak neupravuje otázku, do jaké míry má být plat zaměstnance veřejné správy České republiky nebo jiného příjemce veřejných prostředků veřejně známý.

V praxi se potvrdilo, že odkazovaná příručka ve výsledku slouží jako záminka úřadům, které jí ospravedlňují utajování a následný zákaz zveřejnění platů, mezd a odměn z veřejných prostředků. Reaktivní zveřejnění povinné subjekty dokonce uvádějí jako důvod, proč informace o platech vyloučit z poskytování na žádost.

Ze zákona však vyplývá veřejnost příjmů z veřejných prostředků (s výjimkami uvedenými v § 8b odst. 2 InfZ). Povinný subjekt podle Nejvyššího správního soudu *nemůže*<sup>126</sup> zákonné ustanovení nahradit vlastní úvahou o mezích práva na informace, neboť ty lze stanovit jen zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny).<sup>127</sup>

Pokud se Úřad pro ochranu osobních údajů staví k poskytování informací na žádost rozpačitě, od zveřejňování informací o platech na internetové stránce povinného subjektu, které je zákonnou povinností podle § 5 odst. 3 InfZ, přímo odrazuje. Doporučuje k němu přistoupit pouze u vrcholných představitelů státu.<sup>128</sup>

Ve snaze prosadit svůj výklad zákona Úřad pro ochranu osobních údajů uložil Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze pokutu 100 000 Kč za správní delikt. Ten mělo spáchat tím, že zveřejnilo v souladu s § 5 odst. 3 InfZ vyžádanou informaci, kterou byl seznam zaměstnanců s jejich platy.<sup>129</sup> Úřad pro ochranu osobních údajů

---

<sup>124</sup> *Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím.* 2012. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <[www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx)>.

<sup>125</sup> FUREK; ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. (Viz pozn. 2), s. 26.

<sup>126</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, ve věci *Petr Pohůnek proti Středočeskému kraji*, sp. zn. 1 As 169/2012.

<sup>127</sup> Opačný názor měl senát posuzující poskytnutí informací odměny ředitele základní školy ve Lhotě u Vsetína, tudíž věc postoupil k projednání rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který o ní zatím nerozhodl. Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 8 As 55/2012.

<sup>128</sup> Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím. (Viz pozn. 124), s. 6.

<sup>129</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 8. 4. 2013, č. j. UOOU-01310/13-10. Dostupné na internetových stránkách <http://www.uouu.cz/files/noindex/SR13-01310.pdf>.

se přitom odvolává na stanovisko v komentáři,<sup>130</sup> který příručku cituje.

## 4.4 Dobrovolně zveřejňované informace

Tabulka 11 uvádí pouze informace, které jsou zveřejňovány na základě publikační *povinnosti*. Vedle povinně zveřejňovaných informací mají důležitý význam rovněž informace zveřejňované povinnými subjekty *dobrovolně*. Oprávnění zveřejňovat i další informace vedle těch, jejichž zveřejnění zákon vyžaduje, vyplývá z § 5 odst. 7 InfZ. Podle tohoto ustanovení se zásadně uplatní stejné výjimky pro poskytnutí informací, které se uplatní při poskytování informací na žádost.

Lze uvést následující příklady dobrovolně zveřejňovaných informací:

- judikatura nejvyšších soudů, případně vrchních soudů,<sup>131</sup> podle nauky<sup>132</sup> jde o projev ústavně zaručené veřejnosti rozhodování soudu,<sup>133</sup>
- zápisy ze zasedání zastupitelstva obce a jeho zvukově obrazové záznamy,<sup>134</sup>
- informace o zaměstnancích povinného subjektu na internetových stránkách.<sup>135</sup>

## 5 Způsob a formát zveřejnění

### 5.1 Způsob zveřejnění

Informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup lze členit nejen podle jejich povahy (stať 4.1), ale také podle typického způsobu prezentace a práce s daty.

---

<sup>130</sup>FUREK; ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. (Viz pozn. 2).

<sup>131</sup>František KORBEL; Filip MELZER. *Společenské a právní základy zveřejňování judikatury a způsob jeho realizace*. In: Právní rozhledy 2011, s. 314–321.

<sup>132</sup>Zdeněk KÜHN; Hynek BAŇOUC. *O publikaci a citaci judikatury, aneb, Proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty*. In: Právní rozhledy 2005, s. 484–491.

<sup>133</sup>Zákon č. 404/2012 Sb. novelizoval zákon o Ústavním soudu; podle nové úpravy tento soud zpravidla zveřejňuje rozsudky také s údaji o účastnících řízení, jak je obvyklé u zahraničních vrcholných soudů. Rovněž tak rozsudky a usnesení tohoto soudu musí být veřejně dostupné způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 59 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v účinném znění), čímž se v případě Ústavního soudu dostáváme do oblasti povinného zveřejňování informací.

<sup>134</sup>Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 6 As 79/2006-58, není zákonem stanovena povinnost zveřejňovat zápisy ve stanovených lhůtách, neboť dostupnost k nahlédnutí podle § 95 odst. 2 OZř ještě není zveřejněním ve smyslu § 3 odst. 5 InfZ.

<sup>135</sup>Zákon sice nestanoví povinnému subjektu publikační povinnost ohledně osobních údajů a zařazení jeho zaměstnanců, nicméně ho zvláštním důvodem pro zpracování osobních údajů aspoň umožňuje. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (dále jen „ZOOÚ“), totiž v § 5 odst. 2 písm. f) stanoví výjimku pro poskytování informací o „veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti.“ Tato definice je natolik široká, že obsáhne rovněž představitele soudní moci a patrně i představitele všech povinných subjektů.

Informace jsou často pro přehlednost prezentovány v informačních systémech veřejné správy. Jde o zastřešující pojem, který se vztahuje na elektronickou úřední desku, elektronicky vydávané věstníky, jakož i jiné informační systémy, které zpracovávají informace týkající se vrchnostenské veřejné správy.

Významné jsou zejména následující informační systémy sloužící ke zveřejňování informací:

### 1. Úřední deska

Základ pro zveřejňování informací na úřední desce neobsahuje zákon o svobodném přístupu k informacím, ale správní řád. Velká část informací se povinně zveřejňuje na úřední desce, jejíž obsah musí být rovněž zpřístupněn způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 26 odst. 1 SpŘ). Úřední deska je místem, kde se dočasně zveřejňují důležité písemnosti týkající se činnosti úřadu, zejména informace týkající se správních řízení, která úřad vede, a navrhovaná opatření.

### 2. Vestníky

Významnější dokumenty, které často slouží také jako metodické pomůcky, jsou publikovány ve věstnících. Vestníky jsou vydávány tiskem a někdy také paralelně zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup, zejména na internetových stránkách úřadů. Speciálním případem věstníku je i Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv. Zjevný nedostatek věstníků spočívá v tom, že informace jsou většinou zveřejněny v podobě, se kterou nelze pracovat

### 3. Jiné informační systémy

Všechny informační systémy veřejné správy jsou evidovány podle vyhlášky č. 528/2006 Sb., o informačním systému o informačních systémech veřejné správy. Z informačního systému o informačních systémech veřejné správy<sup>136</sup> jsem zjistil, že existuje asi 3400 informačních systémů veřejné správy, které jsou zcela neveřejné, a asi 1000 informačních systémů veřejné správy, které obsahují veřejnou část.

Neexistuje jednotná státní politika, která by upravovala zveřejňování informací, zejména ve vztahu k některým přetrvávajícím administrativním monopolům. Nejbližší je takové koncepci vládní dokument *Digitální Česko 2.0*,<sup>137</sup> který formuluje strategii v oblasti veřejně dostupných dat a navazuje na úvahy o změnách směrnice o opakovaném užití informací veřejného sektoru (viz stať 10.3). Vláda zde například prohlásila,

<sup>136</sup> Aplikace Ministerstva vnitra dostupná na <https://www.sluzby-isvs.cz/ISoISVS/Applets/DefaultSSL.aspx>.

<sup>137</sup> *Digitální Česko 2.0. Cesta k digitální ekonomice*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2013. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <[http://www.mpo.cz/assets/cz/e-komunikace-a-posta/Internet/2013/4/Digi\\_esko\\_v.2.0.pdf](http://www.mpo.cz/assets/cz/e-komunikace-a-posta/Internet/2013/4/Digi_esko_v.2.0.pdf)>.

že „považuje za nutné nepodporovat exkluzivní dohody subjektů veřejného sektoru a soukromých firem.“ To by mělo dopad i na exkluzivní smlouvy týkající se vydávání věstníků a poskytování např. dopravních informací, kvůli nimž nelze tyto informace zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup.<sup>138</sup>

## 5.2 Otevřená data

Pokud informacemi rozumíme obsah zaznamenaný na nosiči, datovým formátem rozumíme způsob, kterým jsou data zaznamenána, aby z nich bylo možné informaci seznat. V souvislosti s formáty je třeba se zmínit o problematice otevřených dat, byť striktně řečeno tento koncept ještě není ucelenou součástí platné právní úpravy.

Pro větší přizpůsobitelnost dat veřejného sektoru pomocí standardizovaných, strojově čitelných a propojitelných formátů vláda schválila *Koncepci katalogizace otevřených dat veřejné správy ČR*.<sup>139</sup> Na jejím základě také byla připravena *Metodika publikace otevřených dat veřejné správy ČR*.<sup>140</sup>

Otevřenými daty v technologickém smyslu se rozumí data dostupná na Internetu, která uživatel může používat bez právních či faktických omezení. Podrobněji je metodika<sup>141</sup> vymezuje jako úplná, snadno dostupná, strojově čitelná data, která jsou zpracována podle standardu s volně dostupnou specifikací a které lze volně šířit za jasných licenčních podmínek s minimem omezení. Případná úhrada za konkrétní užití nesmí být vyšší než náklady poskytovatele otevřených dat na toto jednotlivé užití.

Hlavní doporučení pro datové formáty lze v návaznosti na tuto metodiku formulovat následovně:

- Formát by měl být otevřený a trvalý, tj. jeho pevná specifikace včetně dokumentace by měla být zájemcům volně dostupná.
- Formát by měl být vyhlášeným standardem nebo by měl být všeobecně využívaný.
- Formát by měl být dobře strojově čitelný, tj. strukturovaný takovým způsobem, že pomocí programové aplikace lze z dat získat požadované údaje.

<sup>138</sup>Srovnej však částečné překlenutí tohoto problému výkladem pojmu veřejné instituce ve funkčním pojetí (viz závěr stati 2.3).

<sup>139</sup>Digitální Česko 2.0 (viz pozn. 137), s. 48.

<sup>140</sup>Dušan CHLAPEK; Jan KUČERA; Martin NEČASKÝ. *Metodika publikace otevřených dat veřejné správy ČR*. Verze 1.0. 2012. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <[http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-kladnuti/otevrena-data/Metodika\\_Publ\\_OpenData\\_verze\\_1\\_0.pdf](http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-kladnuti/otevrena-data/Metodika_Publ_OpenData_verze_1_0.pdf)>.

<sup>141</sup>Ibid., s. 6.

- Je vhodné volit formáty založené na XML<sup>142</sup> a využít vyhlášené datové prvky z informačního systému datových prvků.

Tento požadavek by se podle připravovaného návrhu změny zákona o svobodném přístupu k informacím měl promítnout také do veřejných rejstříků. Dosavadní situace je rovněž poněkud problematická, neboť některé informační systémy veřejné správy využívají nestandardní nástroje a formáty.<sup>143</sup>

Jak jsem uvedl v úvodu, je důležité mít na zřeteli, že formátově otevřená data jsou pojmem, který se váže k technologické otevřenosti. S otevřeností vládnutí souvisí pouze zprostředkovaně. Otevřená data lze použít jak ke zprůhlednění politiky, tak jen k efektivnějšímu fungování služeb. Lze si však představit vládu, která bude formátově zcela otevřená, ale poskytování informací a účast občanů na rozhodování budou zcela nedostatečné.<sup>144</sup> Nezbyvá než zopakovat, že zveřejňování informací je pouze jednou z podmínek veřejné kontroly a participace, ale není podmínkou postačující, jak bývají občas instituty transparency chybně vykládány.

### 5.3 Datové formáty

S ohledem na vytyčené cíle otevřených dat je vhodné zmínit o použití a právní úpravě datových formátů v informačních systémech veřejné správy. Otázka datových formátů je důležitá pro přenos informací uvnitř veřejné správy, poskytování informací občanům a mimořádnou roli hraje při zveřejňování dat. Datové formáty jsou zejména důležité, kdykoliv je s daty nutné automatizovaně pracovat nebo jejich prezentaci přizpůsobit uživatelům.

Na informační systémy veřejné správy klade zvláštní požadavky zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, který například v § 5 odst. 2 písm. f) vyžaduje, aby byl informační systém použitelný i pro osoby se zdravotním postižením. Vedle toho platné předpisy neobsahují žádné požadavky, které by *obecně* upřesnily parametry dat, např. v návaznosti na jejich opakované použití.

<sup>142</sup>Extensible Markup Language (XML) 1.0, 5. vydání, doporučení W3C ze dne 26. listopadu 2008. Dostupný z WWW: <<http://www.w3.org/TR/REC-xml/>>.

<sup>143</sup>Např. datové schránky vyžadovaly speciální program, některé úřady dosud vyžadují formuláře ve formátu, který nelze upravovat na všech operačních systémech, ačkoliv by totéž bylo možné provést ve standardizovaných formátech. Např. u datových schránek se však situace podstatně zlepšila, protože ministerstvo vnitra uvedlo do provozu novou aplikaci, která využívá převážně standardní prvky HTML. Také komunita svobodného software vytvořila volně dostupný kód, který umožňuje s datovými schránkami pracovat bez ohledu na operační systém (např. aplikace Datovka). Problém spočívá v tom, že zveřejněný program pro úpravu formulářových dat není informací z důvodu výslovné výluky § 3 odst. 4 InfZ, a tedy není dána povinnost ho zveřejňovat ve všech formátech, ve kterých byl vytvořen.

<sup>144</sup>YU; ROBINSON. The New Ambiguity of 'Open Government' (viz pozn. 4).



Pouze § 4 odst. 2 InfZ stanoví, že informace zveřejněná v elektronické podobě musí být zveřejněna i ve formátu, jehož specifikace je volně dostupná a použití uživatelem není omežováno. To platí též o reaktivním zveřejňování. Byť by taková stručná formulace měla vyloučit například zveřejňování textových informací ve formátu pro fotografie, ve skutečnosti jsou zveřejňované informace často právě tímto způsobem znehodnoceny.

Zákon přitom neupravuje výslovně, jak řešit, že informace byla poskytnuta v chybném datovém formátu. (V praxi se mi osvědčilo postupovat, jako kdyby byla informace poskytnuta pouze částečně a podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) InfZ.) Tím spíše zákon neřeší, pokud je porušena publikační povinnost a informace je zveřejněna pouze ve formátu, jehož specifikace není volně dostupná, použití omežováno nebo není zveřejněna ve všech formátech.

Typicky není přípustné zveřejňovat pouze dokument ve formátu PDF, ale je též třeba zveřejnit dokument v upravitelném formátu, který byl jeho předlohou. Nelze než poznamenat, že tato povinnost je povinnými subjekty masově porušována, a to včetně např. vydávaného stejnopisu Sbírký zákonů, jehož zveřejňování se má výslovně řídit zákonem o svobodném přístupu k informacím.

Základními projekty, ve kterých je podstatná otázka formátu, jsou již zmíněné datové schránky provozované Českou poštou a Centrální systém účetních informací státu provozovaný Ministerstvem financí. V obou případech se používá dokument ve formátu XML, což je jednoduchý značkovací jazyk. Každý dokument má pevnou strukturu, kterou je třeba validovat proti povolené struktuře značek ve schématu XSD.

- **Datové schránky** podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, lze využít ke komunikaci s portálem veřejné správy.<sup>145</sup> Tam může povinný subjekt splnit publikační povinnost<sup>146</sup> a může také zveřejnit další informace, například uzavřené smlouvy.<sup>147</sup> Mezi datovými schránkami jsou přenášeny tzv. datové zprávy, což jsou v tomto konkrétním případě XML obálky obsahující zasílaný soubor. Tuto XML obálku vytváří systém při použití webového rozhraní automaticky (viz technická příloha č. 1 provozního řádu ISDS<sup>148</sup>).

<sup>145</sup>Portál veřejné správy je upraven § 6f zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy.

<sup>146</sup>Pavel TESAŘ. *Provozní řád ISDS*. Ministerstvo vnitra. 2013. Dostupný z WWW: <[http://www.datoveschranky.info/assets/ke-stazeni/provozni\\_rad\\_isds.pdf](http://www.datoveschranky.info/assets/ke-stazeni/provozni_rad_isds.pdf)>, s. 23.

<sup>147</sup>Pro sestavu podle § 5 InfZ viz například přehled o hlavním městě Praze <http://seznam.gov.cz/ovm/arrangementDetail.do?path=KPRAHIA&ref=obcan>. Zkušební verzi registru smluv lze nalézt na webové adrese <http://portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/index.html>.

<sup>148</sup>TESAŘ. *Provozní řád ISDS* (viz pozn. 146).

- **Centrální systém účetních informací státu** je nástrojem, který má usnadnit zejména centrální plánování rozpočtů a vykazování jejich plnění. Také v případě centrálních účetních informací se používá XSD schéma, které definuje strukturu XML dokumentu. XML dokument pak obsahuje strojově zpracovatelné a analyzovatelné např. informace o rozpočtu nebo jeho plnění.<sup>149</sup> Ministerstvo financí má povinnost zveřejnit vyžadované formáty v Technickém manuálu centrálního systému účetních informací státu. Informace zasílané do tohoto systému sice nejsou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup, ale vzhledem k tlaku veřejnosti se to dá do budoucna očekávat.

V obou uvedených případech je stanovení formátu upraveno podzákonným právním aktem, jehož povaha není zcela jasná. Takový akt má konkrétní předmět, ale neurčitý okruh adresátů, kterým z něho vyplývá povinnost dodržet určitý formát. Proto si myslím, že provozní řád, technický manuál a další akty mají z materiálního hlediska povahu opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy „slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje“.<sup>150</sup>

## 5.4 Zvláštní právo k databázi

Stručně zde zmíním problematiku licencování veřejných informací. Ta je zejména ve vztahu ke zveřejňování a dalšímu šíření databází veřejného sektoru klíčová, neboť na ní závisí opakované použití neziskovým a komerčním sektorem. Podrobně se problematice opakovaného použití věnuji ve stati 10.3.

Jde o problematiku poměrně novou, která souvisí s tím, že Evropská unie zavedla v roce 1996 zvláštní právo k databázi.<sup>151</sup> Před tím svolení k vytěžování a zužitkování vytvořené databáze nebylo třeba, pokud nebyla databáze souborným autorským dílem. Nové právo k databázi mělo motivovat investory, aby více investovali do pořizování databází, a to tak, že jim stát udělí 15letý monopol na vytěžování a zužitkování databáze. V této části vycházím z připomínek, které jsem vypracoval a zaslal Ministerstvu vnitra<sup>152</sup> a Ministerstvu kultury.<sup>153</sup>

<sup>149</sup>Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech).

<sup>150</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

<sup>151</sup>Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/9/ES. ze dne 11. března 1996, o právní ochraně databází.

<sup>152</sup>Jakub MICHÁLEK. *Připomínky k návrhu změny zákona o svobodném přístupu k informacím, který předložilo dne 27. září ministerstvo vnitra k veřejné diskusi*. Česká pirátská strana, 2012. Dostupný z WWW: <[https://www.pirati.cz/\\_media/rp/rp\\_34\\_2012.pdf](https://www.pirati.cz/_media/rp/rp_34_2012.pdf)>., s. 25.

<sup>153</sup>IDEM. *Zásadní připomínky Pirátů k návrhu novely autorského zákona*. Česká pirátská strana,

Právo k databázi ve smyslu § 88 a násl. zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon (dále jen „AutZ“), je zvláštním právem, které ve prospěch pořizovatele databáze zakazuje vytěžování a zužitkování celého obsahu databáze jiným osobám. Je přitom podstatné, že toto omezení se vztahuje i na databáze mechanicky vytvořené a uspořádané bez jakéhokoliv tvůrčího vkladu, jakož i na úřední databáze, ledaže by byly součástí právního předpisu (*a contrario* § 94 odst. 2 AutZ). Jedinou podmínkou je, aby byl vklad pořizovatele databáze do jejího vytvoření „podstatný“.

Zvláštní právo k databázi se vztahuje například na veřejné rejstříky úřadů státní správy, evidence soudních rozhodnutí, evidence dopravních spojů apod. Uvedené právo k databázi uplatňuje například Nejvyšší správní soud, pokud jde o databázi jeho rozhodnutí.<sup>154</sup> Soud tak omezuje dostupnost databáze pro komerční využití a zpracování. Podobně absurdní je použití licencí zakazujících s daty pracovat a vytvářet odvozená díla, které používají některé úřady, patrně při uplatňování licence získané od soukromého dodavatele.<sup>155</sup>

V žádném ze zmíněných případů nejsou naplněny podmínky omezení práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny. Stát si z neznámých důvodů osobuje informační monopol na vytěžování a zužitkování databáze vlastních rozhodnutí, případně na užití úředních děl vytvořených pro něj na objednávku. Neexistuje přitom ani legitimní účel omezení, ani nejde o opatření v demokratické společnosti nezbytné (viz ústavní základy poskytování informací ve stati 1.3). Takové omezení pak mohou prakticky znemožnit zveřejnění nebo opakované použití informace.

Podle mého názoru by měla být z ústavního hlediska požadována obdobná výluka z autorského práva pro úřední databáze, stejně jako u autorských děl v § 3 AutZ.<sup>156</sup> Rozhodně nestačí, že zákon o svobodném přístupu k informacím nepova-

2013. Dostupný z WWW: <[https://www.pirati.cz/\\_media/rp/rp\\_41\\_2012.pdf](https://www.pirati.cz/_media/rp/rp_41_2012.pdf)>, s. 5.

<sup>154</sup>Internetové rozhraní pro vyhledání v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu obsahuje následující varovnou zprávu: „Pro komerční účely lze *databázi* užívat pouze běžně a přiměřeně, nikoliv systematicky a opakovaně. Pro opakované a systematické komerční užití databáze nebo její podstatné části je potřeba souhlasu Nejvyššího správního soudu.“ <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaExtendedSearch> Tuto formulaci převzal s drobnými odchylkami na můj návrh Nejvyšší správní soud. Dřívější formulace byla restriktivnější. Mylně se totiž vztahovala i na rozhodnutí samotná, která jsou úředními díly podle § 3 písm. a) AutZ. „Uveřejněná rozhodnutí a stanoviska lze volně užívat k nekomerčním účelům. K jakémukoliv komerčnímu užití uveřejněných *rozhodnutí* a stanovisek je třeba svolení Nejvyššího správního soudu.“ Nové znění jasně definuje, že jde o zvláštní právo k databázi podle § 90 AutZ, a informuje o zákonné bezúplatné licenci podle § 91 AutZ.

<sup>155</sup>Například Ministerstvo financí se na své internetové stránce dovolává výhrady autorského práva <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/index21310.html>, byť zmiňuje použití § 3 AutZ; paralelně s tím ovšem uvádí licenci *Creative Commons – Neužívejte dílo komerčně – Neupravujte Česko 3.0*, která je dostupná na <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/cz>. Druhá uvedená licence zakazuje uživateli dílo upravovat a využívat pro své účely, což jistě není ospravedlněno žádným legitimním zájmem, natož pak, aby šlo o opatření v demokratické společnosti nezbytné. Podle mého názoru jsou oba tyto přístupy vadné a internetová stránka by měla být posouzena jako úřední dílo.

<sup>156</sup>V případě veřejné správy zvláštní právo k databázi ani nemůže vést k tomu, že veřejná správa

žuje zvláštní právo k databázi za důvod odepření informace (*a contrario* § 11 odst. 5 InfZ). Žadatel sice databázi získat může, ale nemůže s ní bez licence legálně nakládat. Úprava licenčních smluv podle zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž na databáze nevztahuje.

V případě databází spravovaných veřejnými institucemi je zavádějící používat soukromoprávní institut licenční smlouvy. *De lege ferenda* by se na úřední databáze autorský zákon vztahovat neměl a neměla by být použita ani licenční smlouva podle § 2358 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „NOZ“).<sup>157</sup>

Pokud je nezbytně nutné, aby byl u dat uveden jejich původce, bylo by správné přistoupit k veřejnoprávní regulaci, nikoliv soukromoprávní licenci, jejíž porušení by dnes podle platného práva projednával civilní soud. Pouze tak budou podle mého názoru vytvořeny dobré podmínky pro zveřejnění a opakované použití zveřejněných databází veřejného sektoru.

## 6 Ochrana před nečinností

V předchozí podkapitole jsem se věnoval způsobům, jak povinný subjekt informace zveřejňuje. Jak lze postupovat, pokud je povinný subjekt při zveřejňování informací nečinný? Pro určitost se věnuji reaktivnímu zveřejňování informací.

Podle § 5 odst. 3 InfZ povinný subjekt do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup, nestanoví-li zákon jinak. Řada povinných subjektů tuto svou povinnost neplní.

Jak jsem uvádím jinde (stať 1.1), protiústavní nečinnost zasahuje do veřejného subjektivního práva na informace. Lze ji napadnout ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

V řízení před Ústavním soudem by bylo nutné obhájit, že ústavní stížnost se týká zásahu do konkrétního práva. Nesmí jít o zastřenou *actio popularis*, k níž není dána

---

bude motivována k vyšším investicím do databází, neboť veřejná správa při vytváření databází není vedena obchodním záměrem. Nicméně ani na vnitřním trhu Evropské unie se podle zprávy Evropské komise o zhodnocení účinnosti směrnice neprokázalo, že by zavedení monopolu na tyto netvůří databáze vedlo k podpoře jejich produkce, byť si ho pořizovatelé přirozeně pochvalují jako „potřebnou ochranu“. (*První zhodnocení směrnice 96/9/ES, o právní ochraně databází. Pracovní dokument Generálního ředitelství pro vnitřní trh a služby*. Brusel: Evropská komise, 2005. Dostupný z WWW: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/databases/evaluation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/databases/evaluation_report_en.pdf)>., s. 24)

<sup>157</sup>Nelze zde ani přisvědčit možné námitce, že podle nového občanského zákoníku je taková databáze vlastnictvím státu a toto vlastnictví by mělo mít podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod stejný obsah u všech vlastníků. Důvod spočívá v tom, že čl. 17 odst. 4 Listiny obsahuje uzavřený výčet legitimních cílů. Mezi nimi jsou sice práva jiných, těžko lze ale přistoupit na to, že legitimním omezením práva svobodného šíření informací je i samoučelné právo státu, které si zákonem sám zřídil bez ohledu na legitimní cíle uvedené v čl. 17 odst. 4 Listiny.

aktivní legitimace.<sup>158</sup>

Před podáním ústavní stížnosti je ovšem třeba vyčerpat všechny prostředky, které právní řád k ochraně práva poskytuje, zejména prostředky správního řízení a správního soudnictví.

Tato část bude proto věnována otázce, zda a případně jakým způsobem se lze domáhat zveřejnění informace ve správním řízení a správním soudnictví.

## 6.1 Ochrana ve správním řízení

Nejprve je třeba zabývat se prostředky ochrany před nečinností z hlediska správního řádu. Použití ustanovení o ochraně před nečinností podle správního řádu při řízení o odpírání informací je dáno § 20 odst. 4 InfZ.

Podle § 6 SpŘ je správní orgán povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a pokud správní orgán nečiní úkony v zákonem stanovené lhůtě, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 SpŘ). Zjednání nápravy je upraveno toliko v § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ, a to vydáním *příkazu* – ostatní opatření (atrakce, delegace a prodloužení lhůty) se týkají vydání rozhodnutí.

Úkonem ve smyslu § 6 odst. 1 SpŘ se *a contrario* nerozumí pouze správní úkony (vydávání správních aktů), nýbrž i úkony faktické, kterými jsou např. sdělení (§ 15 odst. 1 SpŘ) nebo též zveřejnění jako informační úkon správního orgánu.<sup>159</sup>

Pokud povinný subjekt informaci nezveřejní v zákonné lhůtě způsobem umožňujícím dálkový přístup, učiní jeho nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti z moci úřední, jakmile se o tom dozví (§ 80 odst. 1 SpŘ).<sup>160</sup> Jde o dozorčí prostředek nadřízeného správního orgánu. O možnosti použití ochrany před nečinností se zmiňuje rovněž analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím schválená vládním usnesením.<sup>161</sup>

### 6.1.1 Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

Podle § 80 odst. 3 SpŘ však může po uplynutí lhůt *žádost* o uplatnění opatření podat účastník.

Obecně je třeba upozornit na to, že již v době přijímání správního řádu byla povaha žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti sporná. Problémy vznikly v legislativním procesu změnou vládního návrhu zákona. Srovnej také varianty výkladu

<sup>158</sup>K nepřipustnosti *actio popularis* srovnej usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1996, *ve věci Agrární komora České republiky proti Ministerstvu financí České republiky, Ministerstvu zemědělství České republiky a vládě České republiky*, sp. zn. I. ÚS 178/96.

<sup>159</sup>Srovnej shodně (VEDRAL. Správní řád: komentář [viz pozn. 68], s. 691) a stať I na straně 4.

<sup>160</sup>K tomu, že se § 80 odst. 1 vztahuje rovněž na lhůtu pro jiné úkony viz (ibid., s. 696).

<sup>161</sup>Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (viz pozn. 123), s. 92.

předestřené Lenkou Pítrovou<sup>162</sup> a navazující článek Vladimíra Sládečka.<sup>163</sup>

Protože podle § 6 odst. 1 SpŘ se má při užití ustanovení o ochraně před nečinností postupovat přiměřeně, má dotčená osoba právo podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 3 věta druhá SpŘ).<sup>164</sup>

Podá-li dotčená osoba žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, postupuje se podle ustanovení správního řádu o žádosti (§ 44 SpŘ), nestanoví-li § 80 SpŘ jinak. Následující řízení o žádosti nadřízeného správního orgánu je správním řízením<sup>165</sup> (§ 44 odst. 1 SpŘ), které směřuje k procesnímu rozhodnutí o tom, zda správní orgán žádosti vyhová či nikoliv. Tímto způsobem se tedy dostáváme z *faktické* činnosti nebo nečinnosti správního orgánu do *správního* řízení zvláštního druhu.

Žadatel může nadřízenému správnímu orgánu navrhnout, aby přikázal nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy (§ 80 odst. 4 písm. a) SpŘ).

V uvažovaném případě bude potřebným opatřením zveřejnění poskytnuté informace způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 5 odst. 3 InfZ. Požadavek na opatření doporučuji formulovat výslovně a konkrétně.

## 6.1.2 Diskuse o právní povaze příkazu nadřízeného správního orgánu

Příkazem nadřízeného správního orgánu je<sup>166</sup>

- vysloveno, že podřízený správní orgán byl nečinný a dopustil se tak průtahů,
- založena povinnost podřízeného správního orgánu učinit potřebná opatření ke zjednání nápravy a
- je rovněž stanovena lhůta, během které má být tato povinnost splněna.

<sup>162</sup>Lenka PÍTRVÁ. *K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“*. In: Vladimír VOPÁLKA (ed.). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. 1st ed. Praha: ASPI Publishing, 2005, s. 555. ISBN: 80-7357-109-9.

<sup>163</sup>Vladimír SLÁDEČEK. *Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. ke vztahu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád*. In: *Správní právo 2007*, s. 395–402. ISSN: 4062007395-402.

<sup>164</sup>Srovnej shodně (VEDRAL. *Správní řád: komentář [viz pozn. 68]*, s. 691, 697). Zveřejnění informace je informačním úkonem správního orgánu, na který se podle § 158 odst. 1 použijí ustanovení části čtvrté správního řádu. Podle úvodního ustanovení čtvrté části § 154 se postupuje podle ustanovení části první (včetně § 6 SpŘ) a přiměřeně se použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná. Je nasnadě, že ke skutečně vymahatelnému právu na rozhodnutí o nápravě nečinnosti podle § 6 SpŘ by dotčená osoba měla mít možnost podat žádost (nikoliv jen podnět k řízení z moci úřední). Proto lze souhlasit se závěrem nauky, který jsem uvedl na začátku této poznámky.

<sup>165</sup>Srovnej shodně (Pavel ČERNÝ et al. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. ISBN: 80-7201-600-8, s. 242).

<sup>166</sup>Radek ONDRUŠ. *Průvodce úředníka novým správním řízením se vzory procesních postupů správních úřadů*. Praha: Linde, 2006. ISBN: 80-7201-591-5, s. 339.

Povinnosti uložené podřízenému správnímu orgánu v příkazu k nápravě odpovídá právo žadatele na to, aby opatření potřebná ke zjednání nápravy nečinnosti byla ve stanovené době učiněna. Opatřením proti nečinnosti je dozorčím prostředkem, který přispívá k naplnění procesního práva na spravedlivý proces.

Jakou právní povahu má příkaz k nápravě, jehož se žadatel žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti domáhá? Jde o klíčovou otázku, na níž závisí možnost použití správní nebo soudní exekuce. Na právní povahu příkazu k nápravě při nečinnosti podle správního řádu byly v nauce vyjádřeny různé právní názory:

- **Příkaz je vždy neformálním opatřením.** Vedral ve svém komentáři například uvádí,<sup>167</sup> že v případě příkazu se žádné rozhodnutí nevydává: „Příkaz je projevem „vnitřního“ vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy. Z [§ 80] odst. 5 [SpŘ] vyplývá, že na rozdíl od atrakce nebo delegace je možné toto opatření uplatnit i v případě, kdy by nečinným orgánem byl orgán územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. I z toho tedy plyne, že jde o velmi „měkké“ opatření.“ Shodně s ním Černý ad.<sup>168</sup> vyjadřují právní názor, že „příkázání provedení opatření nebo vydání rozhodnutí se provádí písemným opatřením (dopisem nadřízeného úřadu) bez stanovené formy.“ Slabinou tohoto pojetí je nerozlišování mezi organizační a procesní nadřízeností (stať 3.2) a související nesmyslnost příkazu mezi subjekty dvou nezávislých organizačních soustav.
- **Příkaz nemusí vždy být jen neformálním opatřením.** Skulová<sup>169</sup> se naopak domnívá, že „lze uvažovat o neformálním přípise v rámci klasických vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Tato forma se však může jevit jako problematická tam, kde mezi orgánem příslušným a orgánem tzv. nadřízeným o jednoduchý vztah nadřízenosti a podřízenosti nejde, nebo v případech, kdy uvedené „příkázání“ vedoucí k odstranění nečinnosti může být předmětem dalšího posouzení, resp. přezkoumání. Tak tomu může být v případě rozdílného názoru orgánu příslušného a orgánu nadřízeného na otázku, zda příslušný orgán byl povinen něco učinit, či nikoliv, tedy zda tu nečinnost byla, či nikoliv. Nedostatečnost použití neformálního přípisu při řešení nečinnosti správního orgánu vynikne zvláště za situace, kdy nadřízený orgán je „nadřízeným orgánem“ pouze definičně, dle § 178 SpŘ, avšak může mít k příslušnému správnímu orgánu vztah ni-

<sup>167</sup>VEDRAL. Správní řád: komentář (viz pozn. 68), s. 702.

<sup>168</sup>ČERNÝ et al. Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání. (Viz pozn. 165), s. 242.

<sup>169</sup>Soňa SKULOVÁ. *Správní právo procesní*. 2. vydání. 2012. ISBN: 978-80-7380-381-0; IDEM. *Ochrana před nečinností*. In: Správní řád. výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.11.2006. Ed. Stanislav KADEČKA. 1. vydání. Praha: ASPI, 2006. ISBN: 80-7357-226-5.

koliv přímo řídící, ale pouze dozorovou nebo pověřovací pravomoc ve smyslu určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 2 věta třetí.“ Příkaz považuje za písemně vyhotovené a oznamované rozhodnutí také Ondruš,<sup>170</sup> rovněž učebnice u jednotlivých opatření nerozlišuje a hovoří vždy o formě usnesení..<sup>171</sup>

Od řešení této otázky se odvíjí řada důsledků. V případě první varianty by procesně nadřízený správní orgán ztratil reálnou funkci v ochraně proti nečinnosti a byla by popřena zásada dvojí instance. Procesně podřízený správní orgán by vůbec nebylo možné donutit k vydání rozhodnutí (třebaže i v neprospěch žadatele), proti němuž se lze bránit správní žalobou. Žadatel by se musel bránit nejprve samostatnou žalobou proti nečinnosti, a teprve potom (v případě správního rozhodnutí v jeho neprospěch) dále samostatnou žalobou proti rozhodnutí, což by bylo zdlouhavé a zcela nepraktické. Šlo by také o rozpor se subsidiaritou soudního řízení správního.

### 6.1.3 Právní povaha příkazu nadřízeného správního orgánu

Považuji za vhodnější řešení, které předkládá Soňa Skulová,<sup>172</sup> a to jak z teoretického hlediska jednoty právního řádu a výslovného ustanovení zákona, tak z hlediska praktické vynutitelnosti *činnosti* státní správy. V této stati shrnuji důvody, proč je podle mého názoru v určitých případech třeba o opatření proti nečinnosti rozhodnout.

Pokud jsou nadřízený a podřízený správní orgán součástí jediné organizační soustavy, uplatňuje se příkazní právo z povahy věci neformálním vnitřním příkazem (viz stať 3.2). V souladu s tím Nejvyšší správní soud pro takový případ například uvedl, že opatření proti nečinnosti v podobě příkazu není rozhodnutím ve věci samé, nýbrž je pouze aktem interní povahy, který je výrazem hierarchického uspořádání veřejné správy.<sup>173</sup> V daném případě šlo o rozhodnutí v přenesené působnosti v jediné organizační soustavě státní správy (vydání územního rozhodnutí, výdej občanského průkazu). Jak soud uvedl, má (v případě hierarchické organizační soustavy výkonu přenesené působnosti) nadřízený správní orgán dostatečné prostředky pro zjednání nápravy, a to atrakci či delegaci rozhodnutí.

Pokud jsou však správní orgány součástí různých organizačních soustav, zakládá příkazní právo až výše uvedené výslovné ustanovení zákona o možnosti nadřízeného správního orgánu vydat příkaz (§ 80 odst. 4 písm. a) SpŘ).

<sup>170</sup>ONDROUŠ. Průvodce úředníka novým správním řízením se vzory procesních postupů správních úřadů (viz pozn. 166), s. 339.

<sup>171</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 677.

<sup>172</sup>SKULOVÁ. Správní právo procesní (viz pozn. 169).

<sup>173</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.11.2011, čj. 2 Ans 11/2011 - 95. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2012, čj. 9 Ans 16/2012 - 84.



Správní řád obsahuje výčet opatření proti nečinnosti, která nadřízený správní orgán nesmí uplatnit, ačkoliv je územní samosprávný celek nečinný, pokud jde o jeho samostatnou působnost (§ 80 odst. 5 SpŘ). Ze všech opatření proti nečinnosti zákon zakazuje atrakci a delegaci. *A contrario* se zákaz nevztahuje na příkaz a prolongaci.

Tím je založena pravomoc nadřízeného správního orgánu, který vykonává v přenesené působnosti instanční dozor jako orgán státní správy, zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, neboť to vyžaduje ochrana zákona a zákon stanoví způsob (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Protože příkazem se v tomto případě zasahuje do samostatné působnosti a věc nelze vyřídit neformálním vnitřním příkazem, je příkaz ukládající opatření proti nečinnosti obsahově rozhodnutím, kterým se v zákonem stanoveném případě rozhoduje o procesní otázce (§ 67 odst. 1 SpŘ).

Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 3 věta druhá SpŘ) lze porovnat<sup>174</sup> se stížností na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a odst. 1 písm. b) InfZ). Oba tyto instituty mají za cíl chránit před nečinností správního orgánu.<sup>175</sup> Prostředky, které má nadřízený správní orgán k odstranění nečinnosti, jsou v obou případech srovnatelné a jsou také srovnatelně jazykově vyjádřeny jako *příkaz* podřízenému správnímu orgánu k nápravě.<sup>176</sup>

Na rozdíl od správního řádu zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost vydat rozhodnutí při nečinnosti stanoví výslovně a tak se také v praxi postupuje.<sup>177</sup> Jde však o upřesnění podle mého názoru nadbytečné a na materiální podstatu aktu nemá vliv. Podle mého názoru je třeba k oběma rozhodnutím přistupovat analogicky. Není možné tvrdit, že obsahově stejný příkaz k nápravě nečinnosti je podle jednoho zákona materiálně „pouhým interním aktem“ při výkonu veřejné správy a podle jiného zákona „rozhodnutím“.

<sup>174</sup>Je třeba dodat, že zákon o svobodném přístupu byl přijat před platným správním řádem a že v předchozím správním řádu správní ochrana před nečinností neexistovala. Uvedený institut stížnosti byl však do zákona o svobodném přístupu k informacím zařazen až novelou v roce 2006, tedy po účinnosti nového správního řádu.

<sup>175</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. 4 Ans 2/2010, doslova uvádí: „Uvedená stížnost je tedy legislativně konstruována tak, aby plnila obdobnou funkci jako ve správním řízení obecně naplňuje § 80 správního řádu z roku 2004 nebo v daňovém řízení § 34c daňového řádu coby prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu, respektive správce daně.“

<sup>176</sup>Obecná úprava ochrany před nečinností v § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ zní: „Nadřízený správní orgán může *příkázat* nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí.“

Zvláštní úprava ochrany před nečinností v § 16a odst. 6 písm. b) InfZ zní: „Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že povinnému subjektu *příkáže*, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil (...)“

<sup>177</sup>Například Rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky ze dne 13. 6. 2012, ve věci *občanského sdružení Oživení*, č. j. MV-44579-6/ODK-2012, kterým Ministerstvo vnitra *příkázalo* podle § 16a odst. 6 písm. b) InfZ Středočeskému kraji, aby vyřídil žádost občanského sdružení Oživení o informace.

Podle mého názoru správní řád neupřesňuje formu příkazu právě proto, aby nechal na správním uvážení nadřízeného správního orgánu, zda podle okolností vydá příkaz formálně nebo neformálně.

Argumenty v této stati tedy odůvodňují petit žádosti, kterou by se žadatel domáhal opatření proti nečinnosti při nezveřejnění informace. Následující postup se bude lišit podle toho, zda nadřízený správní orgán o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti rozhodne či nikoliv a případně jak.

#### 6.1.4 Vyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti

Pokud nadřízený orgán žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti vyhoví, přikáže nečinnému povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy (§ 80 odst. 4 písm. a) SpŘ, dále jen „příkaz k nápravě“). Pokud není nadřízený správní orgán nadřízen nečinnému správnímu orgánu též organizačně, měl by zásadně volit formu rozhodnutí.

Pokud povinný subjekt ve stanovené lhůtě neučiní potřebná opatření k nápravě uvedená v rozhodnutí, stává se rozhodnutí vykonatelným (§ 74 odst. 2 SpŘ). Vykonatelné rozhodnutí správního orgánu je exekučním titulem (§ 40 odst. 1 písm. e) ExŘ).

Vraťme se k porovnání s příkazem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Informační příkaz podle 16a odst. 6 písm. b) InfZ je vykonatelným rozhodnutím.<sup>178</sup> Okresní soudy vydávají usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. b) InfZ, které lze vydat pouze na základě vykonatelného rozhodnutí. Jako příklad úspěšných vykonávacích řízení lze uvést vykonávací řízení, ve kterém se žadatel domáhal výkonu rozhodnutí, kterým ministerstvo přikázalo podle § 16a odst. 6 písm. b) InfZ hlavnímu městu Praze vyřídit žádost o informace.

<sup>178</sup>Je zde třeba uvést kritiku Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2011, sp. zn. 20 Cdo 3922/2009, in: (KORBEL [ed.]. Přehled judikatury ve věcech práva na informace [viz pozn. 1], s. 344). Tímto usnesením bylo vysloveno, že exekuční titul musí splňovat podmínku tzv. materiální vykonatelnosti. Materiální vykonatelností se rozumí, pokud je výkon rozhodnutí vůbec možný a není zjevně právně nepřipustný. Potud je uvažování Nejvyššího soudu správné. Nejvyšší soud ovšem dělá chybu v subsumpci, pokud rozhodnutí prikazující žádost vyřídit nepovažuje za materiálně vykonatelné. Vyřízení žádosti o informace je označení pro úkon, kterým jsou informace poskytnuty nebo je vydáno rozhodnutí, jak ostatně soud sám poznamenává. Obsahově je tedy vyřízení žádosti v podstatě ekvivalentní rozhodnutí ve věci, byť se tak může stát neformální poskytnutím informace. Tak jsou také formulovány výroky rozhodnutí správních soudů, které nařizují povinnému subjektu rozhodnout o žádosti o informace, pokud dochází k nečinnosti správního orgánu. Pokud by byl schválen názor, že takové rozhodnutí není materiálně vykonatelné, byla by celá ochrana proti nečinnosti ve správním soudnictví nesmyslná, jak ostatně v dané věci poznamenal i oprávněný z exekučního titulu. Nejvyšší soud požaduje, aby bylo ve výroku exekučního titulu přesně uvedeno, jak má povinný subjekt konat, což ale v nařízení vydat rozhodnutí být nesmí, jak uvádí Nejvyšší správní soud např. v bodu 10 rozsudku ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 8 Ans 15/2012. Podle mého názoru tedy rozhodnutí prikazující vydat rozhodnutí nebo žádost vyřídit podle § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ, § 16a odst. 6 písm. b) InfZ a § 81 odst. 2 SŘS podmínku materiální vykonatelnosti splňuje.

Šlo o nepeněžitou povinnost, soud proto nařídil výkon rozhodnutí uložením pokuty povinnému.<sup>179</sup>

Domnívám se, že závěr o vykonatelnosti se analogicky vztahuje i na příkaz rozhodnout nebo učinit vhodná opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SpŘ. V zájmu vyšší právní jistoty lze doporučit, aby žadatel uvedl v žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti návrh výroku příkazu dostatečně přesně, a to aby povinný subjekt určenou informaci zveřejnil ve stanovené lhůtě na svých internetových stránkách.

### 6.1.5 Nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti

Pokud nadřízený správní orgán žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhoví, rozhodne podle § 80 odst. 6 SpŘ usnesením, proti němuž se nelze odvolat. Poslední varianta, která může nastat v případě podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, spočívá v tom, že nadřízený správní orgán nerozhodne vůbec, tedy stejně jako podřízený správní orgán nečiní úkony v zákonem předepsané lhůtě. V takovém případě jde o nečinnost nadřízeného správního orgánu, proti níž se lze bránit žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle správního řádu nadřízenému správnímu orgánu nečinného nadřízeného správního orgánu, což však nepovažuji za příliš praktické, proto se tím nebudu dále zabývat.

Pokud nadřízený správní orgán nezjedná nápravu, odpírá žadateli i jiným osobám právo na informace, které měly být podle práva zveřejněny, a zasahuje do jejich veřejných subjektivních práv.<sup>180</sup>

## 6.2 Ochrana ve správním soudnictví

Pokud nedojde k vydání příkazu, který je exekučně vymahatelný, ani k jinému zjednání nápravy, lze se patrně domáhat zveřejnění informací ve správním soudnictví. Jde o situaci, kdy nadřízený správní orgán žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti usnesením nevyhoví nebo kdy nadřízený správní orgán zůstane nečinným.

<sup>179</sup>Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 2. 2. 2012, sp. zn. 34 E 31/2012-13. Žadatel následně podal žádost o opis tohoto rozhodnutí, takže toto rozhodnutí je rovněž podle § 5 odst. 3 InfZ zveřejněno na <http://www.praha.eu/public/8/f0/1e/1376129250082Poskytnutainformacedlezakona.pdf>, strana 24. Toto usnesení bylo potvrzeno usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. 25 Co 110/2012.

Jako další případy lze podle (Jan LUKEŠ. *Podání žaloby po příkazu nadřízeného orgánu*. Otevřete.cz. 2013. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <<http://forum.otevrete.cz/viewtopic.php?t=3590>>.) uvést usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 30. 3. 2012, sp.zn. 34 E 354/2012, potvrzené usnesením Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2012, sp.zn. 15 Co 193/2012, a dále usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 23. 11. 2011, sp.zn. 34 E 2120/2011, potvrzené usnesením Městského soudu v Praze z 13. 6. 2012, sp. zn. 22 Co 81/2012. Další medializovaný případ bylo usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. 24 Nc 5296/2008-5.

<sup>180</sup>Ke způsobům, kterými může dojít k zásahu do sféry veřejných subjektivních práv na informace, srovnej Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 8 Ca 308/2007.

Není zcela jasné, jakým způsobem by byla taková žaloba vedena. Proto je vhodné rozebrat všechny typy žaloby připadající v úvahu. Společným rysem všech typů správních žalob je, že původcem rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu je správní orgán (§ 4 odst. 1 písm. a) SŘS) a že je třeba zpravidla vyčerpat předchozí prostředky ochrany práv ve správním řízení (§ 5 SŘS ad.).

Následující rozbor sleduje zásadu speciality, podle níž jsou rozhodnutí i nečinnost speciálními případy nezákonného zásahu v širokém smyslu slova, jak ho chápe Ústava České republiky (čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy).

### 6.2.1 Žaloba proti rozhodnutí

Žalobou proti rozhodnutí se lze mimo jiné domáhat zrušení nebo vyslovení nicotnosti nezákonného rozhodnutí správního orgánu, kterým byl žalobce zkrácen na svých veřejných subjektivních právech přímo anebo v důsledku porušení takových svých práv v předcházejícím řízení<sup>181</sup> (§ 65 odst. 1 SŘS).

Podmínkou je, že nejde o rozhodnutí *předběžné povahy*, proti jehož důsledkům se lze bránit na konci řízení samostatně, ani o rozhodnutí, jimiž se pouze upravuje vedení řízení. Z přezkumu tak nejsou vyloučena všechna procesní rozhodnutí, např. přezkum rozhodnutí o zastavení řízení je přípustný.<sup>182,183</sup>

Ve zkoumané otázce povinného zveřejňování informací lze podle mého názoru dospět k závěru, že usnesením podle § 80 odst. 6 SpŘ je dotčena právní sféra žadatele (viz 1.1 na straně 5) a nejde o předběžné rozhodnutí, ale o konečné rozhodnutí ve věci, byť procesní povahy.<sup>184</sup> Pro tento výklad svědčí také například nahlížení Ústavního soudu na odpírání informací v době neexistence soudního řádu správního.<sup>185</sup> Podle

<sup>181</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 537.

<sup>182</sup>Ibid., s. 540.

<sup>183</sup>Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 Ans 5/2009 citoval svou údajnou předchozí právní větu, že „Usnesení vydané správním orgánem podle § 80 odst. 6 správního řádu z roku 2004 není rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.“ Je třeba říci, že v odkazovaném rozsudku ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 Ans 2/2010, se tato věta nenachází a z webového prostředí byla patrně odstraněna. Proto je argumentace soudu poněkud problematická a věc je třeba posoudit v každém případě individuálně. Tento případ se týkal žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti při vydávání předběžného opatření, kterým se stavebníkovi zakazuje provádění bouracích a stavebních prací, a to po tom, co žadatel o vydání předběžného opatření přestal být účastníkem řízení. V daném případě měl žadatel možnost napadnout jiné rozhodnutí, kterým byla jeho právní sféra dotčena. Důvodem odmítnutí nemělo být, že jde o procesní rozhodnutí, neboť procesní rozhodnutí z přezkumu obecně vyloučena nejsou. Důvodem odmítnutí měla být předběžná povaha rozhodnutí podle § 70 písm. b) SŘS.

<sup>184</sup>Jde o procesní rozhodnutí, neboť je vydáno ve správním řízení o žádosti (§ 9 SpŘ). Ostatně každé usnesení je rozhodnutím, jak vyplývá ze systematického zařazení § 76 SpŘ do dílu o rozhodnutí. Rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS může být vydáno též neformálně, např. dopisem, nikoliv však interním aktem, protokolem nebo stanoviskem. (HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část [viz pozn. 6], s. 534) Forma usnesení je proto zcela postačující.

<sup>185</sup>Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 05. 1996, ve věci ústavní stížnosti Vladimíra Mlynáře na

mého názoru nic nebrání tomu, aby žalobce proti usnesení podle § 80 odst. 6 SpŘ brojil žalobou proti rozhodnutí.

Shodně též nauka<sup>186</sup> uvádí: „*Žaloba proti rozhodnutí nadřízeného orgánu* [podle § 65 SŘS] o nevyhovění žádosti by se proto mohla použít v případech, kdy nečinnost nespočívá v neplnění povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, ale v jiných případech (zejména zde přichází v úvahu nečinnost při vydávání opatření, která nejsou rozhodnutími ani osvědčeními, a při *jiných faktických úkonech, které byl úřad prvního stupně povinen učinit*). Tyto formy nečinnosti, přestože mohou zasáhnout do práv účastníků, nepřipouštěly dříve žádnou procesní obranu.“ V případech, kdy měl správní orgán prvního stupně vydat rozhodnutí, by pochopitelně připadala v úvahu žaloba proti nečinnosti.<sup>187</sup>

Pokud se vrátíme k porovnání obecné úpravy ochrany před nečinností ve správním řádě a zvláštní úpravy v zákonu o svobodném přístupu k informacím, dospějeme ke stejnému závěru. Nejvyšší správní soud totiž rozhodl, že rozhodnutí o potvrzení postupu povinného subjektu, proti jehož nečinnosti se stěžovatel bránil stížností na postup podle § 16a InfZ, lze napadnout žalobou proti *rozhodnutí* správního orgánu podle § 65 SŘS, žalobou proti *nečinnosti* se naopak bránit nelze.<sup>188</sup>

### 6.2.2 Žaloba proti nečinnosti

Žalobou proti nečinnosti se lze u správního soudu domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Žalobce však musí nejprve bezvýsledně vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 SŘS). Tímto prostředkem je bezvýsledné podání žádosti podle § 80 odst. 3 SpŘ.<sup>189</sup> Bezvýsledností se přitom rozumí, že nadřízený správní orgán bude rovněž nečinný nebo vydá usnesení podle § 80 odst. 6 SpŘ (viz předchozí

---

*neposkytnutí informace o příjemcích zemědělských dotací*, sp. zn. III. ÚS 28/96.

<sup>186</sup>ČERNÝ et al. Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání. (Viz pozn. 165), s. 243.

<sup>187</sup>VEDRAL. Správní řád: komentář (viz pozn. 68), s. 705.

<sup>188</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. 9 As 76/2007, uvádí: „[Ú]kon správního orgánu, kterým byla vyhodnocena stížnost stěžovatele na postup povinného subjektu, [je nutno považovat] nejenom za rozhodnutí ve formálním slova smyslu, ale na rozdíl od názoru městského soudu též za rozhodnutí, které má povahu správního rozhodnutí v materiálním smyslu a je tedy rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 SŘS. Důvodem pro tento závěr je skutečnost, že napadeným rozhodnutím správního orgánu došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť tímto rozhodnutím bylo s konečnou platností fakticky odepřeno poskytnutí informací, jejichž poskytnutí se stěžovatel domáhal a které mu dle jeho tvrzení nebyly v rozporu se zákonem poskytnuty.“ Srovnej shodně závěr ve velkém komentáři (FUREK; ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. [Viz pozn. 2], s. 787).

<sup>189</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100.

stať o rozhodnutí).

Předně je tedy třeba najít rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, jehož vydání by bylo možné se domáhat. Žaloba proti nečinnosti podle správního řádu se vztahuje pouze na meritorní rozhodnutí, které se v případě zveřejňování informací nevydává ani při poskytnutí informace ani při jejím odepření.

V případě nečinnosti nadřízeného správního orgánu ve správním řízení se nelze domáhat žalobou proti nečinnosti toho, aby správní orgán vydal usnesení podle § 80 SpŘ,<sup>190</sup> resp. rozhodl o stížnosti podle § 16a InfZ.<sup>191</sup> Důvod spočívá ve výše vyložené procesní povaze takového rozhodnutí. Ve správním soudnictví se tedy lze domáhat zrušení určitých procesních rozhodnutí, ale už se nelze domáhat odstranění nečinnosti při jejich vydání.

Lze shrnout, že v případě nečinnosti je třeba vždy nalézt rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, a teprve proti němu se lze bránit žalobou proti nečinnosti. Jsou tedy v podstatě dvě varianty, kde žaloba proti nečinnosti přichází v úvahu:

- **Rozhodnutí o nezveřejnění informace.** Žaloba proti nečinnosti je vždy přípustná v případě neposkytování informací, kdy není vydáno rozhodnutí. Základně přitom není překážkou asymetrický proces, podle něhož se rozhodnutí vydává, neboť poskytnutí informace se rovněž podřazuje pod rozhodnutí.<sup>192</sup> V případě žádání o informace, kdy má o odepření informace povinný subjekt vydat rozhodnutí, se zjevně nelze splnění této povinnosti domáhat žalobou na nezákonný zásah.<sup>193</sup> V případě zveřejnění informace se však nevydává rozhodnutí ani v jednom případě a pokud by bylo považováno za faktický úkon, nikoliv např. za osvědčení, je třeba podle mého názoru podat žalobu proti nezákonnému zásahu.
- **Osvědčení o informaci.** V případě zveřejnění informace lze však rovněž uvažovat o povaze osvědčení.<sup>194</sup> Osvědčení (potvrzení) je jiným úkonem správ-

<sup>190</sup>Shodně Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5 Ans 2/2010, kterým byl zrušen odlišný předchozí rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2009, sp. zn. 10 Ca 410/2006. Shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 9 Ans 16/2012.

<sup>191</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 4 Ans 4/2009. Dále shodně navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1574/11. Dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2010, ve věci *Občané za ochranu kvality bydlení v Brně vs. Ministerstvo pro místní rozvoj*, sp. zn. 4 Ans 1/2010.

<sup>192</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009-86, a související věci. Korbelt (KORBEL [ed.]. Přehled judikatury ve věcech práva na informace [viz pozn. 1], s. 332) vybírá právní větu: „Soudem uložená povinnost „rozhodnout“ o žádosti o poskytnutí informací zahrnuje jak možnost povinného subjektu rozhodnout o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, tak možnost žádosti plně vyhovět (tj. všechny požadované informace poskytnout), popřípadě možnost žádosti za zákonem stanovených podmínek částečně vyhovět a částečně rozhodnout o jejím odmítnutí.“

<sup>193</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. 8 Aps 5/2012.

<sup>194</sup>Jak uvádí Lukáš Potěšil, v historickém širokém pojetí byly dokonce osvědčením všechny jiné

ního orgánu, který úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Osvědčení je přitom třeba odlišit od deklaratorního rozhodnutí, neboť v případě osvědčení není třeba řešit spor, použít správní uvážení ani vykládat neurčité právní pojmy.<sup>195</sup> Při posouzení, zda jde o osvědčení, je pak rozhodná skutečná povaha úkonu správního orgánu, nikoliv jeho formální označení.<sup>196</sup> Učebnice uvádí: „Osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává.“<sup>197</sup> Příkladem osvědčení je vyznačení dne registrace na stejnopisu stanov spolku.<sup>198</sup> Reaktivní zveřejňování informací podle § 5 odst. 3 InfZ výše uvedené znaky splňuje. Povinný subjekt totiž zveřejňuje poskytnutou informaci, čímž také úředně osvědčuje její obsah pro všechny zájemce na svých internetových stránkách, a to jako zákonem předvídaný následek žádosti o poskytnutí informace. Zveřejnění poskytnuté informace je potvrzením obsahu, který pochází z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, není sporu o jejich obsahu ani není třeba použít správní uvážení nebo vykládat neurčité právní pojmy.

### 6.2.3 Žaloba proti nezákonnému zásahu

Žalobou proti nezákonnému zásahu se lze domáhat vyslovení nezákonnosti zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nebo ochrany před ním. Podmínkou úspěchu je, aby byl žalobce přímo zkrácen na svých právech, aby byl zásah nezákonný a byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (§ 82 SŘS).

Při splnění zákonem předepsaných podmínek může být nezveřejnění informace, pokud by nebylo možné je kvalifikovat podle některých z předchozích typů správní žaloby, nezákonným zásahem podle § 82 SŘS. Není přitom rozhodné, zda k zásahu došlo jednáním či opomenutím.<sup>199</sup> Žalobní typ žaloby proti nezákonnému zásahu

---

správní úkony. V souvislosti s tím se přimlouvá za to, aby jiné správní úkony byly v souladu s praporepublikovou tradicí zařazeny pod široký pojem osvědčení. Viz (Lukáš POTĚŠIL. *Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy*. In: Jan NECKÁŘ et al. [eds.]. *Dny práva*. Spisy Právnické fakulty MU č. 337 (řada teoretická). Masarykova univerzita, 2008. Dostupný z WWW: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/potesil.pdf>>.). To však Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005, odmítl: „ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. zužuje žalobní ochranu proti nečinnosti pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a na nečinnost při vydání osvědčení. Při jiných formách nečinnosti ji využít nelze.“

<sup>195</sup>HENDRYCH et al. *Správní právo: obecná část* (viz pozn. 6), s. 271.

<sup>196</sup>Kateřina FRUMAROVÁ. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. In: *Správní právo* 2011. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-6-11w-frumarova-pdf.aspx>>., s. 356.

<sup>197</sup>HENDRYCH et al. *Správní právo: obecná část* (viz pozn. 6), s. 271.

<sup>198</sup>FRUMAROVÁ. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu* (viz pozn. 196), s. 362.

<sup>199</sup>Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. 6 Ans 1/2004, podle něhož může být nečinnost při faktickém úkonu nezákonným zásahem. Tento ústavně konformní názor byl

podle správního řádu by se použil v případě, že by nebylo možné využít žalobu proti rozhodnutí nebo proti nečinnosti.

#### 6.2.4 Eventuální petit

Protože právní výklad nevede k jednoznačnému závěru o nejvhodnějším typu žaloby, lze doporučit, aby byl návrh výroku správního soudu formulován eventuálně. V podobných hraničních případech tak lze učinit. Obecně je totiž eventuální petit ve správním soudnictví přípustný, a to i ve vztahu k více žalobním typům.<sup>200</sup>

Pokud žalobce obdržel usnesení o nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, měl by se domáhat jeho zrušení žalobou proti rozhodnutí. Pokud žalobce žádné usnesení neobdržel, měl by se domáhat zveřejnění informace jakožto vydání svého druhu osvědčení, eventuálně vyslovení nezákonnosti zásahu a poskytnutí ochrany proti němu.

## 7 Elektronické úkony

Pro praktické uskutečnění velkého počtu případů, jež směřují ke zveřejnění informací, je třeba využít elektronické prostředky, o jejichž právní úpravě zde stručně pojednám. Předpokládám, že žadatel o informace má datovou schránku.

Zákon o svobodném přístupu k informacím v § 13 InfZ stanoví, že žádost o poskytnutí informace se podává ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Zákonné vymezení pojmů sítě a služby elektronických komunikací nalezneme v § 2 písm. h), n) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Přes veřejnou síť elektronických komunikací lze zasílat i textové záznamy, které se podle § 2 odst. b) zákona o některých službách v informační společnosti nazývají elektronickou poštou.

Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví tudíž mnohem mírnější požadavky na formu podání, neboť nemusí obsahovat náležitosti uvedené v § 37 odst. 4 SpŘ. Podání žádosti není uvedeno v § 20 odst. 4 InfZ mezi případy, ve kterých se správní řád použije. Postačí proto, pokud žadatel podá žádost povinnému subjektu elektronickou poštou i bez uznávaného elektronického podpisu.

---

potvrzen v jiné věci usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008.

<sup>200</sup>Srovnej shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005, dále citovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2013, č. j. 8 Ans 5/2008-124, a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2010, sp. zn. 8 Ans 5/2008. Srovnej odlišně předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 6 Ans 1/2003.



Podmínky na podání stanovuje mj. § 14 odst. 3 InfZ, podle něhož musí být elektronicky učiněná žádost podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil. Pokud adresa elektronické podatelny není zveřejněna, postačí podání na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu. Pokud tyto podmínky nejsou splněny, nejde podle § 14 odst. 4 InfZ o žádost ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Pro běh lhůt musíme stanovit den, když žádost obdržel povinný subjekt (§ 14 odst. 1 InfZ), resp. kdy odvolání došlo povinnému subjektu (§ 37 odst. 6 SpŘ). Pro zodpovězení otázky, zda musí být odvolání podepsáno uznávaným elektronickým podpisem, je zejména podstatné, zda má povinný subjekt datovou schránku, neboť právě jeho prostřednictvím se odvolání podává (§ 86 odst. 1 SpŘ). Zde je situace odlišná u orgánu veřejné moci ve smyslu zákona elektronických úkonech<sup>201</sup> a u ostatních veřejných institucí:

- Vůči orgánům veřejné moci ve smyslu zákona o elektronických úkonech je možné učinit podání prostřednictvím datové schránky orgánu veřejné moci (§ 18 ZEÚ odst. 1). Takové podání je učiněno okamžikem, kdy byla datová zpráva dodána do datové schránky (§ 37 odst. 6 SpŘ). Nemusí být elektronicky podepsáno, neboť totožnost uživatele je automaticky ověřena informačním systémem datových schránek a uplatní se zákonná fikce<sup>202</sup> podpisu (§ 18 odst. 2 ZEÚ). Tato zákonná fikce je podstatná pro používání datové schránky jako komunikačního způsobu s datovou schránkou automatu, prostřednictvím kterého se Ministerstvu vnitra nebo Správě základních registrů předávají informace, které mají být zveřejněny.
- Vůči ostatním veřejným institucím, které nejsou orgány veřejné moci ve smyslu zákona o elektronických úkonech, nelze činit podání prostřednictvím datové schránky, neboť většinou nepožádaly o její zpřístupnění v režimu datové schránky orgánu veřejné moci podle § 5a ZEÚ.<sup>203</sup> Z podání v elektronické podobě tak

<sup>201</sup>Zákon o elektronických úkonech obsahuje úzké vymezení pojmu orgán veřejné moci, a to následujícím taxativním výčtem: státní orgány, orgány územních samosprávných celků, státní fondy, zdravotní pojišťovny, Český rozhlas, Česká televize, samosprávné komory zřízené zákonem, notáři a soudní exekutoři. Ostatní vykonavatelé veřejné správy, kterými jsou vzhledem k informační povinnosti všechny veřejné instituce, se mohou do režimu orgánu veřejné moci přejít na vlastní žádost podle § 5a ZEÚ.

<sup>202</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, ve věci *Jakub Michálek proti Ministerstvu financí*, sp. zn. 8 As 89/2011-31.

<sup>203</sup>Podle § 19 odst. 1 SpŘ doručuje správní orgán písemnosti prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Jde o přednostní způsob doručování a není-li zákonný důvod pro doručování odlišným způsobem, doručuje správní orgán písemnosti do datové schránky. Každý povinný subjekt je zároveň správní orgán a naopak, a proto mají povinné subjekty povinnost doručovat přednostně do datové schránky. Zároveň podle § 5a ZEÚ platí, že vykonává-li právnická osoba působnost v oblasti

přichází v úvahu pouze podání na elektronickou adresu podatelny (služba elektronické pošty). Jak bylo uvedeno výše, žádost nemusí být elektronicky podepsaná. Na odvolání se podle § 20 odst. 4 písm. b) InfZ vztahuje § 37 odst. 4 SpŘ a je zde vyžadován uznávaný elektronický podpis (§ 11 odst. 3 ZEP). Tento závěr poněkud extenzivně soudy rozšířily též na stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace.<sup>204</sup> Okamžik dodání se ve všech těchto případech stanoví jako den, kdy byl přiřazen jednoznačný identifikátor podle § 64 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, se dokument v digitální podobě považuje za dodaný veřejnoprávnímu původci, je-li dostupný podatelně.

---

veřejné správy, ministerstvo jí na žádost umožní, aby její datová schránka plnila rovněž funkci datové schránky orgánu veřejné moci. Právník osoba vykonávající veřejnou správu má tudíž možnost si o datovou schránku orgánu veřejné moci požádat. Právník osoba tudíž typicky má a může doručovat do datové schránky, a tedy by si měla o datovou schránku požádat. Naopak adresát zásilku přebírat nemusí a fikce doručení se neuplatní.

<sup>204</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 1 Ans 5/2010.

## Část II

# Vymahatelnost platné právní úpravy

Cílem praktické části práce je zhodnotit, zda vybrané veřejné instituce zveřejňují informace podle zákona, navrhnout procesní cesty vedoucí ke splnění publikační povinnosti a pokusit se tyto cesty vyzkoušet v praxi.

## 8 Plnění publikační povinnosti

Analýzu povinného zveřejňování informací provedl již Kužílek<sup>205</sup> v roce 2011, nicméně pouze v rozsahu ministerstev. Informační technologie se překotně rozvíjí, proto považuji za vhodné provést stejným způsobem její aktualizaci. Vyšel jsem z členění povinných subjektů na státní orgány, veřejnoprávní korporace, veřejné fundace, veřejné ústavy a veřejné podniky.

### 8.1 Metodika průzkumu plnění informační povinnosti

U každého ze zkoumaných povinných subjektů jsem navštívil jeho internetové stránky a hledal jsem na nich povinně zveřejňované informace, a to:

- sestavu podle § 5 odst. 1, 2 InfZ ve struktuře podle vyhlášky č. 442/2006 Sb.,
- vyžádané informace podle § 5 odst. 3 InfZ.

Pokud nebylo možné najít tyto informace, hledal jsem je pomocí vyhledávače. Pokud ani tak nebylo možné informace najít, uvedl jsem v tabulce, že informace nebyly zveřejněny.<sup>206</sup> Pokud jsem informace našel, ale nebyly publikovány v souladu s vyhláškou nebo způsob zveřejnění neodpovídal účelu vyplývajícímu z poskytování informací, uvedl jsem v tabulce, že informace byly zveřejněny neúplně.

Za neúplnost jsem považoval zejména následující případy:

- **Nedostatky ve struktuře.**

Zveřejněné informace zjevně a podstatně nerespektují strukturu předepsanou

<sup>205</sup>Oldřich KUŽÍLEK. *Analýza potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím*. Studie k plnění úkolu 1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. 2011.

<sup>206</sup>Za zveřejnění povinné sestavy jsem přitom nepovažoval automaticky vytvořenou stránku na webu [www.seznamovm.cz](http://www.seznamovm.cz)

vyhláškou č. 442/2006 Sb. Některé požadované informace chybí (např. rozpočet povinného subjektu, který má být uveden v bodu 8.2). Jiným případem nedostatku ve struktuře je, že informace nejsou odkázány, ale je slovy vypsáno, do jaké rubriky se má uživatel podívat.

– **Informace jsou nepřehledné.**

Informace na webu takřka nelze nalézt, případně chybí jejich vnější označení. Typickým případem je, že jsou zveřejněny pouze soubory označené jednacímí čísly, přičemž lidé prohlížející si stránku nepoznají, co je jejich obsahem. Jinou podobnou vadou je, že informace jsou nahrány jako obrázky, aby nebylo možné je prohledat, ačkoliv prohledatelná verze dokumentu zřejmě existovala.

– **Část poskytnutých informací chybí.**

Některé povinné subjekty poskytují pouze doprovodné informace, které komentují, co bylo žadateli na jeho žádost poskytnuto. Samotné poskytnuté informace a vyžádané dokumenty však zveřejněny nejsou, přičemž ani nejsou splněny podmínky podle § 5 odst. 3 InfZ, pro které by bylo možné zveřejnit pouze doprovodnou informaci. V jiném případě jsem kontroloval, zda povinný subjekt zveřejnil informaci, kterou mi dříve na žádost poskytl, přičemž jsem vyžádanou informaci nenalezl.

– **Zveřejnění osobních údajů o žadateli.**

Povinné subjekty jako například Státní úřad pro jadernou bezpečnost zveřejňují jméno žadatele i se jménem žadatele, ačkoliv pro zveřejnění jména žadatele zákon nestanoví výjimku z ochrany osobních údajů. Paradoxně tak u některých subjektů<sup>207</sup> dochází k tomu, že zveřejňují všechny osobní údaje o žadateli, ale již nezveřejňují poskytnuté informace.

Zbytečným omezením práva na vyhledávání zveřejněných informací, o kterém se zmiňuje ve své analýze už Kužílek,<sup>208</sup> je zákaz indexování internetových stránek povinného subjektu. Znamená to, že povinný subjekt umístí na svoje stránky počítačový soubor, který vyhledávačům přikazuje, aby obsah stránky nezahrnovali mezi výsledky vyhledávání. Jde například o Úřad pro ochranu osobních údajů.

## 8.2 Výsledky průzkumu

Výsledky průzkumu povinného zveřejňování informací jsem shrnul do tabulek pro ústřední orgány státní správy (tab. 12), kanceláře monokratických orgánů (tab. 13),

<sup>207</sup>Např. Mendelova univerzita v Brně

<sup>208</sup>KUŽÍLEK. Analýza potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím (viz pozn. 205), s. 5.

vyšší územní samosprávné celky (tab. 14), veřejné vysoké školy (tab. 15).

Dále jsem hodnotil veřejné podniky, které obsahují velký počet povinných subjektů, a tedy jsem namátkou vybral některé zástupce (tab. 16). Z toho důvodu nelze takový průzkum zobecnit na celou třídu, má pouze sloužit jako orientační podklad pro odhad míry zveřejňování.

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
Ministerstvo financí	ano	ano
Ministerstvo zahraničních věcí	ano	ano
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	neúplně	neúplně
Ministerstvo kultury	ano	ano
Ministerstvo práce a sociálních věcí	ano	ano
Ministerstvo zdravotnictví	neúplně	neúplně
Ministerstvo spravedlnosti	ano	neúplně
Ministerstvo vnitra	ano	ano
Ministerstvo průmyslu a obchodu	neúplně	neúplně
Ministerstvo pro místní rozvoj	neúplně	ano
Ministerstvo zemědělství	ano	ano
Ministerstvo obrany	neúplně	ano
Ministerstvo dopravy	neúplně	ano
Ministerstvo životního prostředí	ano	neúplně
Český statistický úřad	neúplně	ano
Český úřad zeměměřický a katastrální	neúplně	neúplně
Český báňský úřad	ne	ne
Úřad průmyslového vlastnictví	ano	ne
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	ano	ano
Správa státních hmotných rezerv	ano	neúplně
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	neúplně	ano
Národní bezpečnostní úřad	neúplně	ne
Energetický regulační úřad	ne	ano
Úřad vlády České republiky	ne	neúplně
Český telekomunikační úřad	ano	ano

**Tabulka 12:** Plnění publikační povinnosti ústředními orgány státní správy

V současné době všechna ministerstva zveřejňují informace podle § 5 odst. 1 až 3 InfZ, z nich dokonce přibližně 60 % úplně, což představuje zlepšení oproti roku 2011, kdy tři ministerstva publikační povinnost vůbec neplnila.<sup>209</sup> Situace u jiných ústředních orgánů státní správy se naopak příliš nezlepšila, byť tak lze usuzovat pouze z příkladů, které Kužílek uvádí.

<sup>209</sup> KUŽÍLEK. Analýza potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím (viz pozn. 205), s. 4.

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
Kancelář prezidenta republiky	ne	ne
Kancelář veřejného ochránce práv	ano	ano

**Tabulka 13:** Plnění publikační povinnosti kanceláři

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
Hlavní město Praha	neúplně	neúplně
Středočeský kraj	neúplně	ano
Jihočeský kraj	ano	ano
Plzeňský kraj	neúplně	ano
Karlovarský kraj	ano	ano
Ústecký kraj	ano	ano
Liberecký kraj	ano	ano
Královéhradecký kraj	ano	ano
Pardubický kraj	ano	ano
Kraj Vysočina	ano	ano
Jihomoravský kraj	ano	ano
Olomoucký kraj	ano	neúplně
Moravskoslezský kraj	ano	ano
Zlínský kraj	ano	ano

**Tabulka 14:** Plnění publikační povinnosti vyššími územními samosprávnými celky

Jak vyplývá z tab. 17, nejlépe plní publikační povinnost kraje. Může to souviset jednak s kontrolní funkcí Ministerstva vnitra nad samostatnou působností (viz dále část o procesních postupech k vynucení publikační povinnosti), jednak s tím, že v roce 2012 proběhly volby do zastupitelstev krajů, kde bylo zveřejňování informací jedním z témat.

Míru plnění publikační povinnosti ve srovnání mezi jednotlivými typy povinných subjektů jsem uvedl v tab. 17. Zjištěné údaje jsou dobrým základem pro srovnání s dřívější Kužílkovou analýzou.<sup>210</sup> Údaje odpovídají dubnu 2013.

Některé povinné subjekty poskytují veřejnosti na svých internetových stránkách ještě více informací, než vyžaduje publikační povinnost, například všechny uzavřené obchodní smlouvy.<sup>211</sup> V tomto ohledu se jeví významným počinem registr smluv,

<sup>210</sup>KUŽÍLEK. Analýza potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím (viz pozn. 205).

<sup>211</sup>Abych uvedl zástupce z různých kategorií: město České Budějovice <http://www.c-budejovice.cz/cz/mesto/smlouvy/stranky/smlouvy.aspx>, Český statistický úřad [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/uzavrene\\_smlouvy](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/uzavrene_smlouvy), Liberecký kraj [portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/](http://portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/),

který Ministerstvo vnitra zřídilo na Portálu veřejné správy ve zkušebním provozu.<sup>212</sup> Registr ukazuje, že zveřejňování smluv podle slovenské úpravy je v praxi bez problému uskutečnitelné (pro právní úpravu viz stať 11.1 na straně 90). Byť takové zveřejňování bez dalšího stále neumožňuje s informacemi ve smlouvě pracovat jako s otevřenými daty (viz stať 5.2 na straně 40), jde o významný posun.

### 8.3 Zveřejňování účetních výkazů

Míru plnění publikační povinnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím je vhodné porovnat s mírou plnění publikační povinnosti podle zákona o účetnictví. Právní úpravu zveřejňování účetních výkazů popisují jako zvláštní případ zveřejňování ve stati 10.5.1 na straně 83.

Míra plnění informační povinnosti v období 2003 až 2005 mírně klesala o několik procentních bodů každý rok, jak vyplývá z Tomisova průzkumu.<sup>213</sup> Také se ukázalo, že velké akciové společnosti častěji plní informační povinnost (míra plnění informační povinnosti cca 80 %) než malé (cca 40 %). Tomis to přisuzuje povinnému auditu, kde je společnost na tuto povinnost upozorněna, existenci specializovaných právních oddělení u větších společností a tomu, že u velkých společností je častěji odděleno řízení od vlastnictví, takže vlastníci účetní informace vyžadují.

Jak ovšem poznamenává Tomis,<sup>214</sup> dosavadní míra používání pokut nevedla k podstatnému zlepšení plnění informační povinnosti. Podle tam uvedených závěrů<sup>215</sup> vycházejících z údajů za roky 2003 až 2005 se míra plnění informační povinnosti pohybovala okolo 50 % (u akciových společností), resp. 30 % (u společností s ručením omezeným).

Konečně Tomisova práce zkoumala plnění v jednotlivých odvětvích a dospěla k závěru, že nejlépe plní informační povinnost síťová odvětví (vodovody, elektřina, doprava a spoje), což přisuzuje vysoké úrovni další veřejnoprávní regulace a státního dozoru. Tomis shrnuje, že zveřejňování účetních výkazů má kvůli nízké aktivitě úřadů v zásadě dobrovolnou povahu, což dokládá srovnáním 190 tisíc společností, které neplní zákonnou povinnost, a celkovým počtem 131 pokut uložených za porušení zákona o účetnictví v roce 2006.

Ukládáním pokut za porušení povinností podle zákona o účetnictví se dokonce

---

hlavní město Praha [http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/uredni\\_deska\\_a\\_oznameni/evidence\\_smluv](http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/uredni_deska_a_oznameni/evidence_smluv).

<sup>212</sup>Ministerstvo vnitra: Registr smluv. Dostupný na [portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/](http://portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/).

<sup>213</sup>Adam TOMIS. *Plnění základních informačních povinností českými obchodními společnostmi*. Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd. Institut ekonomických studií. Praha 2008.

<sup>214</sup>Ibid., s. 37.

<sup>215</sup>Ibid., s. 48.

zabýval v roce 2012 veřejný ochránce práv<sup>216</sup> a v roce 2013 Nejvyšší kontrolní úřad.<sup>217</sup> Potvrdilo se, že podíl obchodních společností plnících informační povinnost nadále klesá.

- Podle šetření Nejvyššího kontrolního úřadu činil v roce 2008 tento podíl 30 % a v roce 2010 už jen 19 %.<sup>218</sup> Nejvyšší kontrolní úřad uvedl, že „ze skutečností zjištěných touto kontrolní akcí jednoznačně vyplývá, že právní úprava týkající se správního deliktu nezveřejnění účetní závěrky podle zákona o účetnictví je neúčinná.“
- Veřejný ochránce ve svém hodnocení dokonce uvedl, že „neplnění informační povinnosti v konečném důsledku podporuje korupční prostředí.“ Ministerstvo spravedlnosti při zjišťování stavu věci naopak uvedlo, že „nepovažuje provádění prověrky činnosti rejstříkových soudů ohledně doplňování sbírky listin za důvodné a smysluplné,“ zejména z důvodu, že soudy nemají dostatečnou personální kapacitu a sankční pokuty jsou často těžko vymahatelnou justiční pohledávkou.<sup>219</sup>

Nejvyšší kontrolní úřad navrhl legislativní řešení, aby byl finanční úřad zmocněn k vkladu účetních výkazů do sbírky listin jménem obchodní společnosti. Tak by mohl být dokument zveřejněn, aniž by byla na podnikatele kladena další administrativní povinnost.

## 8.4 Srovnání míry plnění publikační povinnosti

Stručně bych rád porovnal plnění publikační povinnosti při zveřejňování účetních výkazů soukromoprávními subjekty a plnění publikační povinnosti povinnými subjekty (tab. 17).

Míra plnění publikační povinnosti má znatelně příznivější trend u povinných subjektů: Zatímco kraje a státní úřady se zlepšují a publikují v řadě případů dokonce více informací, než zákon vyžaduje (informace publikuje zhruba 60 % státních orgánů), sbírky účetních informací na rejstříkových soudech zejí prázdnotou (informace publikuje zhruba 30 %).

<sup>216</sup> *Výzkum naplněnosti sbírky listin*. Zpráva o šetření. Veřejný ochránce práv, 2012. Dostupný z WWW: <[http://www.ochrance.cz/uploads/tx\\_odlistdocument/64-12-VBG-obchodni-rejstrik.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/64-12-VBG-obchodni-rejstrik.pdf)>.

<sup>217</sup> Zdeňka PROFELDOVÁ. *Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných územními finančními orgány podle zákona o účetnictví, včetně prověření daňových řízení, a z pokut ukládaných soudy v souvislosti s vedením sbírky listin*. Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/01. Nejvyšší kontrolní úřad, 2012. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/assets/media/informace-12-01.pdf>>.

<sup>218</sup> *Ibid.*, s. 8.

<sup>219</sup> *Výzkum naplněnosti sbírky listin* (viz pozn. 216), s. 9.



Podle výsledků se zdá, že vyšší úroveň veřejnoprávní regulace v odvětví vede k vyšší míře plnění publikační povinnosti. Naopak pokud přejdeme k veřejným institucím, které nejsou státními orgány, míra plnění publikační povinnosti razantně klesá. Publikační povinnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím pak plní pouze mizivé procento veřejných podniků a veřejných ústavů, byť i mezi nimi lze najít světlé výjimky.<sup>220</sup>

Obecně lze říci, že při poskytování informací *na žádost* u povinných subjektů, u kterých není jasně stanoven nadřízený správní orgán, dochází k regulatornímu selhání. V případě povinného *zveřejňování* informací se toto regulatorní selhání umocňuje, neboť zákon nestanoví žádné efektivní procesní prostředky k vynucení publikační povinnosti.

V soukromém sektoru jsou za účelem vynucení publikační povinnosti předepsány pokuty. Nicméně ani ty podle veřejně dostupných dat situaci neřeší, pokud je příslušný úřad neukládá. Na základě podrobně rozebraného zveřejňování účetních výkazů mám za to, že by zavedení pokut ukládaných dekoncentrovaným úřadem nevedlo k podstatnému zlepšení plnění publikační povinnosti.

---

<sup>220</sup>Například Nemocnice Na Homolce zveřejňuje informace na adrese <http://www.homolka.cz/cs-CZ/o-nas/pravo-na-informace.html>.

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
Univerzita Karlova v Praze	neúplně	ne
Univerzita Palackého v Olomouci	ne	ne
České vysoké učení technické v Praze	ne	ne
Vysoká škola báňská Technická univerzita Ostrava	ne	ne
Akademie výtvarných umění v Praze	ne	ne
Vysoké učení technické v Brně	neúplně	neúplně
Veterinární a farmaceutická univerzita Brno	ne	ne
Masarykova univerzita	neúplně	ne
Mendelova univerzita v Brně	neúplně	neúplně
Akademie múzických umění v Praze	neúplně	ne
Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze	ne	ne
Janáčkova akademie múzických umění v Brně	ne	ne
Univerzita Pardubice	neúplně	ano
Vysoká škola chemicko-technologická v Praze	ne	ne
Technická univerzita v Liberci	neúplně	ne
Vysoká škola ekonomická v Praze	neúplně	ne
Univerzita Hradec Králové	ne	ne
Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích	neúplně	ano
Ostravská univerzita v Ostravě	neúplně	neúplně
Slezská univerzita v Opavě	neúplně	ne
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem	neúplně	ne
Západočeská univerzita v Plzni	neúplně	neúplně
Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně	neúplně	ne
Vysoká škola polytechnická Jihlava	neúplně	neúplně
Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích	ne	ne
Univerzita obrany v Brně	ne	ne
Policejní akademie České republiky v Praze	neúplně	ano

**Tabulka 15:** Plnění publikační povinnosti veřejnými vysokými školami

Povinný subjekt	Splnění povinnosti podle InfZ	
	§ 5 odst. 1, 2	§ 5 odst. 3
DIAMO, státní podnik	ne	ne
ČEZ, a. s.	ne	ne
Letiště Praha, a. s.	ne	ne
Lesy ČR, státní podnik	ne	ne
Dopravní podnik hl. m. Prahy	neúplně	ano
FC Hradec králové, a. s.	ne	ne
VOP CZ, státní podnik	ne	ne
Dopravní podnik města Brna a. s.	ne	ne
Povodí Vltavy, státní podnik	ne	ne
Dopravní podnik Ostrava, a. s.	neúplně	ano
Vojenský technický ústav, státní podnik	ne	ne
Českobudějovický Budvar, státní podnik	ne	ne
České dráhy, a. s.	ne	ne
Česká pošta, státní podnik	ne	ne

Tabulka 16: Plnění publikační povinnosti veřejnými podniky

Druh povinného subjektu	Splnění povinnosti podle InfZ					
	proaktivní zveřejňování (§ 5 odst. 1, 2)			reaktivní zveřejňování (§ 5 odst. 3)		
	ano	neúplně	ne	ano	neúplně	ne
Ministerstvo	57 %	43 %	0 %	64 %	36 %	0 %
Jiný ústřední orgán státní správy	36 %	36 %	28 %	46 %	27 %	27 %
Vyšší územní samosprávný celek	79 %	21 %	0 %	86 %	14 %	0 %
Veřejná vysoká škola	0 %	59 %	41 %	11 %	19 %	70 %
Veřejný podnik	0 %	2 %	98 %	2 %	0 %	98 %

Tabulka 17: Srovnání míry plnění povinnosti zveřejňovat informace mezi jednotlivými druhy povinných subjektů. Zaokrouhлено na procenta. Údaje u veřejného podniku jsou odhadem podle výběru.

## 9 Vynucení publikační povinnosti

Jak jsem uvedl výše, povinné subjekty často neplní svou povinnost zveřejňovat informace. Neexistuje jasná procesní cesta, jak zveřejňování informací obecně u povinných subjektů vynutit.

V některých případech lze ovšem použít zvláštní postupy opírající se o správní řád a využívající pravomoci nadřízeného správního orgánu povinného subjektu. Ostatně právě proto jsem se tak důkladně věnoval jeho správnímu určení (stať 3) a obecnému postupu v případě nečinnosti správních orgánů při provádění informačních úkonů (stať 6).

Zatímco nezveřejnění právních předpisů má za následek jejich neúčinnost a poskytnutí informací na žádost se lze domoci ve správním soudnictví, zákonná publikační povinnost je v praxi *lex imperfecta*. Řešena je spíše výjimečně obecnými instituty vnější kontroly, kde to zákon umožňuje.

### 9.1 Procesní cesty ke zveřejnění

Zveřejnění informace se lze více či méně úspěšně domoci následujícími právními prostředky:

#### 1. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

Podle § 80 odst. 3 SpŘ ve spojení s § 6 odst. 1 SpŘ může dotčená osoba podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu. Podmínky a návaznost řízení jsem podrobně popsal ve stati 6 na straně 45. Podle tam uvedených závěrů lze rozlišovat další postup v závislosti na způsobu, jakým nadřízený správní orgán rozhodne. Pokud žádosti vyhoví, přikáže povinnému subjektu konkrétní opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, což je exekučně vykonatelné rozhodnutí. Pokud žádosti nevyhoví, vydá o tom usnesení, proti němuž lze brojit ve správním soudnictví žalobou. Správní žaloba by měla směřovat proti rozhodnutí, případně proti zásahu. Pokud je nadřízený správní orgán nečinný, lze k žalobě proti nečinnosti doporučit eventuální petit žaloby proti zásahu.

#### 2. Vnější kontrola nad zákonností

Zvláštním případem kontroly je státní dozor nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi.<sup>221</sup> Jde o státní dozor zejména nad samosprávou krajů, obcí, profesních komor a veřejných vysokých škol. Způsobem uplatnění kontroly jsou dozorčí funkce Ministerstva vnitra nad výkonem samostatné působnosti

<sup>221</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 299.

územních samosprávných celků. Většina zveřejňovaných informací patří právě do samostatné působnosti. Kontrolou se podle § 129 odst. 3 OZř rozumí činnost Ministerstva vnitra, při které se zjišťuje, zda orgány obcí dodržují zákony a jiné právní předpisy. Postup kontrolujícího podrobně stanoví § 129a OZř, přičemž podstatné je, že výsledkem kontroly výkonu samostatné působnosti nemohou být sankce, nýbrž jen doporučení k nápravě zjištěných nedostatků a veřejné projednání věci zastupitelstvem obce.<sup>222</sup> Postupuje se také podpůrně podle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, který stanoví procesní pravidla kontroly. Jiným příkladem státního dozoru nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi je působnost Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy nad veřejnými vysokými školami nebo působnost Ministerstva spravedlnosti nad komorami právnických profesí. Ministerstvo spravedlnosti má vedle toho působnost i ve správním dozoru nad exekutory, kterým může vytknout drobné poklesky (§ 7a ExŘ).

### 3. Veřejnosprávní kontrola

Specifická je oblast veřejnosprávní kontroly podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (dále jen „ZFK“). Veřejnosprávní kontrola zahrnuje zejména finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob. Zveřejňované informace se často týkají právě hospodaření s veřejnými prostředky. Působnost na určitém úseku veřejné správy a působnost při poskytování informací o něm jsou nerozlučně spjaty (stať 3.3). Při veřejnosprávní kontrole lze tedy kontrolovat i dodržování publikačních povinností týkající se veřejných prostředků. V případě nedostatků lze uložit opatření k nápravě, jehož nesplnění lze postihnout pokutou až do výše 1 000 000 Kč (§ 20 ZFK). Například rada kraje je oprávněna ukládat opatření k nápravě krajským právníkům osobám (§ 59 odst. 1 písm. i) KZř).

### 4. Interní audit

Zákon o finanční kontrole obsahuje také ustanovení o interním auditu, který zajišťuje funkčně nezávislý útvar organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur (§ 28 odst. 1 ZFK). Interní audit má nezávisle a objektivně přezkoumávat a vyhodnocovat, zda jsou v činnosti orgánu dodržovány právní předpisy,

<sup>222</sup>Podle § 129a odst. 8 OZř totiž starosta na nejbližším zasedání zastupitelstva obce seznámí zastupitelstvo s výsledky uskutečněné kontroly; v případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup orgánů obce, předloží mu návrh opatření k odstranění jeho důsledků a k zamezení jeho opakování, popřípadě jej seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo. Informace o jednání zastupitelstva obce v této věci včetně návrhu opatření, popřípadě sdělení o způsobu nápravy nezákonného postupu orgánů obce, obec neprodleně vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů.

přijatá opatření a stanovené postupy veřejné správy. Pokud zjistí nedostatky, může doporučit vedoucímu orgánu veřejné správy opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Další z možností, jak řešit nezveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup, je proto podat podnět vedoucímu útvaru interního auditu tohoto povinného subjektu.

#### 5. Žádost o všechny informace, které mají být zveřejněny

Specifickým nástrojem, jak dosáhnout zveřejnění všech informací, je podat žádost o všechny informace, které má povinný subjekt zveřejňovat. Zejména tedy žádost o informace podle § 5 odst. 1 až 3 InfZ ve struktuře podle vyhlášky 442/2006 Sb. Povinný subjekt tak musí informace poskytnout a není oprávněn žádat žádnou další úhradu s výjimkou úhrady nákladů za nosiče informací, neboť měl povinnost mít informace v poskytnutelné podobě.<sup>223</sup> Pokud povinný subjekt přesto požádá o úhradu, žadatel ji nezaplatí a nadřízený správní orgán vyřizující stížnost na výši úhrady zůstane nečinný, musí povinný subjekt informace poskytnout nebo žádost rozhodnutím odložit.<sup>224</sup> Mírnější verzí této možnosti je požádat pouze o uvedení přesné adresy internetové stránky, kde jsou informace zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup.

#### 6. Stížnost podle správního řádu

Stížnost podle § 175 odst. 1 SpŘ může podat dotčená osoba na postup orgánu, pokud zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany. Při postupech podle zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž správní řád použije pouze v případech stanovených v § 20 odst. 4 InfZ. V ostatních případech se správní

<sup>223</sup>V tomto ohledu je na místě citovat právní názor v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004 ve věci *Drbohlav proti Magistrátu hlavního města Prahy*, sp. zn. 5 Ca 80/2003 (který vychází z rozsudku Krajského soudu v Praze, sp. zn. 44 Ca 179/2002 ze dne 3. 12. 2002), podle něhož:

*Nelze tedy požadovat vytváření nových informací, které úřad není povinen mít k dispozici, pokud však úřad nemá informaci, kterou podle svých povinností k dispozici má mít, je povinen tuto informaci doplnit a žadateli poskytnout.*

Obdobné úvahy vedly k podobnému závěru i Nejvyšší správní soud ve věci č. j. 1 As 141/2011-72:

*Nejvyšší správní soud konstatuje, že prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odepřít. Nerespektováním povinnosti evidovat požadované informace se nemůže zbavit své povinnosti předmětné informaci poskytovat; vytvořením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení. [Zvýraznil autor.]*

<sup>224</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. 2 Ans 13/2012.

řád použit nemá. Stížnost je tudíž použitelná pouze zbytkově, a to ještě ani není zcela jisté. Procesní postupy zákonem o svobodném přístupu k informacím v případě nezveřejnění informace stanoveny nejsou. Mám za to, že § 20 odst. 4 InfZ neuvádí použití § 175 SpŘ pouze z toho důvodu, aby nebyla chybně dovozena souvislost procesní stížnosti podle § 16a InfZ a stížnosti podle § 175 SpŘ. Nebylo by ani v souladu se základní zásadou veřejné služby v § 4 SpŘ, aby si žadatel nemohl stěžovat na nevhodné chování úředních osob nebo nesprávný úřední postup, pokud k němu dojde v situacích, které nejsou výslovně zmíněny v § 20 odst. 5 InfZ.

Varianty 2, 3, 4 a 6 jsou nenárokové a proti odepření ochrany se nelze právním postupem bránit a své právo na svobodný přístup k informacím efektivně hájit. Přesto může být vhodné je subsidiárně při obraně žadatele proti neoprávněnému nezveřejnění použít. Varianta kontroly územních samosprávných celků dává žadateli možnost dosáhnout zlepšení, aniž by musel s každou obcí komunikovat zvlášť. Z hlediska přímé vynutitelnosti publikační povinnosti vede k exekučnímu titulu pouze varianta 1. Varianta 5 je sice postavená na reaktivním zveřejňování, nicméně pravidelným žádáním lze dosáhnout toho, že úřad začne informace raději sám zveřejňovat.

## 9.2 Zhodnocení vyzkoušených procesních cest

V rámci praktické části jsem vybral určité skupiny povinných subjektů, na kterých jsem chtěl zjistit, zda zveřejňují informace způsobem umožňující dálkový přístup, případně také ověřit teoreticky navržené metody. Šlo zejména o

- prezidenta republiky (informace o původcích a přípravě amnestie),
- veřejné vysoké školy (informace povinně zveřejňované, podkladové materiály pro akademický senát, informace o mzdě rektora),
- soudní exekutory (míra vymahatelnosti pohledávek a celková vymožená částka), Městský soud v Praze (povinně zveřejňované informace),
- Ministerstvo spravedlnosti (povinně zveřejňované informace),
- veřejné zdravotní pojišťovny (povinně zveřejňované informace) a
- Českou televizi (zveřejněný článek).

Ve všech řízeních bylo celkem povinnými subjekty nebo mnou učiněno přibližně 250 úkonů (od podání žádosti, přes stížnost, upřesnění po odvolání, stížnost na nečinnost

a opatření k ochraně před nečinností a rozhodnutí o nich), včetně několika správních žalob.

V následujícím přehledu shrnuji cíle, které jsem u povinných subjektů sledoval, popíšu způsoby, které jsem využil, a zhodnotím, zda se mi podařilo v rámci plnění diplomového úkolu dosáhnout cíle praktické části. Ve většině případů platí, že nejpodstatnějším limitujícím faktorem byla náročnost ručního zpracování na mé straně a průtahy způsobené správními orgány, které v řadě případů podstatně překračovaly lhůty nebo zůstaly zcela nečinnými.

Zaměřím se na několik vybraných příkladů.

### 9.2.1 Zveřejňování informací na veřejných vysokých školách

Veřejnou vysokou školu jsem podrobně popsal v teoretické části 3.4.3. Mým cílem bylo přispět ke kultuře zveřejňování na vysokých školách, neboť právě na veřejných vysokých školách se kultivuje elita, která do budoucna předurčuje charakter společnosti a také její přirozený vztah ke zveřejňování informací. Vyšel jsem z toho, že pokud budou lidé zvyklí na dostupnost informací na veřejné vysoké škole, budou ji brát jako samozřejmost a vyžadovat ji i ve svých dalších profesích.

Požádal jsem všechny veřejné vysoké školy v České republice jednak o poskytnutí informací, které mají podle § 5 odst. 1 až 3 InfZ povinně zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup, a dále podkladové materiály na jednání akademického senátu, které by analogicky s legislativním procesem měly podle mého názoru zveřejňovat předem na svých internetových stránkách.<sup>225</sup> Nakonec jsem je požádal o poskytnutí platů rektorů a dalšího managementu veřejné vysoké školy.

Podařilo se mi od jiného žadatele získat seznam měsíčních mezd všech rektorů stanovený ministrem od částky převyšující 120 000 Kč pro rektora Univerzity Karlovy v Praze po částku 45 000 Kč pro rektora Vysoké školy technické a ekonomické v Českých Budějovicích. Ačkoliv Ministerstvo školství tyto informace na žádost poskytl, na svých internetových stránkách informaci nezveřejnilo, ani nezveřejnilo doprovodnou informaci.

Samotné veřejné vysoké školy na tom byly ještě hůře a povinně zveřejňované informace, informace o mzdách a podklady pro jednání akademického senátu jsem od nich získal na žádost pouze částečně. Ministerstvo školství ovšem dospělo k závěru, že je nadřízeným správním orgánem ve správním řízení pouze ve vztahu k rektorovi (srovnej odlišně závěr ve stati 3.4.3). Proces byl podstatně zkomplikován velmi pomalou odezvou Ministerstva školství. Ostatně „nejlépe“ se k mé žádosti o informace

<sup>225</sup>Teprve později jsem se dozvěděl, že podobný spor již proběhl v USA <http://sunshinereview.org/index.php/U.ofFloridaorderedtomakestudentsenatemeetingspublic>



postavili „umělci“ z JAMU, kteří na žádost o informace, stížnost na postup při vyřizování a 2 upomínky vůbec neodpověděli (v tomto stejně jako v řadě dalších případů jsem musel stížnost přeposlat Ministerstvu školství sám, neboť povinný subjekt tak vůbec neučinil). Na Jihočeské univerzitě mi například odmítli sdělit plat rektorky s odůvodněním, že s tím neudělila souhlas, neboť zemřela.

Ve výsledku jsem musel podat sérii žalob, ve které jsem se domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí o odvolání vydaných veřejnými vysokými školami, eventuálně jejich zrušení pro nezákonnost.

Mé úsilí však také přineslo ovoce; například Univerzita Karlova a další veřejné školy konečně umístily na své stránky sestavu povinně zveřejňovaných informací. Západočeskou univerzitu moje žádost s upozorněním donutila zveřejnit seznam vyžádaných informací, nicméně podklady pro akademický senát již nezveřejnila. Celkově je však publikační povinnost veřejnými vysokými školami plněna zcela nedostatečně (tab. 15). Ministerstvo školství prakticky nezajišťuje žádnou kontrolu nad tím, zda veřejné vysoké školy plní svoje zákonem stanovené povinnosti vůči veřejnosti, což je nevyhovující stav.

Vedle reaktivního zveřejňování jsem se soustředil na aktivitu v Akademickém senátě Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy, jehož jsem členem. Navrhl jsem změnu jednacího řádu, která by provedla princip publicity ohledně materiálů na zasedání, aby byly předem k dispozici pro všechny osoby na internetových stránkách školy. Ačkoliv můj návrh nebyl přijat,<sup>226</sup> praxe zpřístupňování materiálů se překlopila ve prospěch publicity a podklady na jednání jsou nyní zpravidla zveřejňovány.<sup>227</sup>

## 9.2.2 Zveřejnění informací o amnestii

Dále jsem se zabýval tím, aby Kancelář prezidenta republiky zveřejnila informace o tom, kdo se podílel na přípravě amnestie prezidenta republiky Václava Klause ze dne 1. 1. 2013 a kdo měl k jejímu textu přístup před tím, než byla vyhlášena. Důvodem bylo zejména vyjasnit pozadí přijetí čl. II amnestie, který nařizoval zastavit trestní stíhání pachatelů zvláště závažných zločinů hospodářské povahy v případech, kdy

<sup>226</sup>Zvítězily argumenty typu „Nechceme, aby se na všechno, co děláme, dívali lidé v Brazílii“ nebo „Zneužijí to novináři v Blesku“, které pro mě byly na akademické půdě překvapivé. V debatě se nicméně ukázalo, že veřejná vysoká škola sama nemá zájem na tom, aby poskytovala veřejnosti informace. Naopak její samosprávné orgány budou mít za cíl zpravidla činit to, co je pro veřejnou vysokou školu nejvýhodnější. K dobrovolnému zveřejňování informací i pro veřejnost mimo veřejnou vysokou školu, které by „jen mohlo způsobit problémy“, na rozdíl od veřejnoprávní korporací s veřejností volenými zástupci, vnitřní vůle není. Proto je přiléhavý termín zájmová samospráva, když zájem sledovaný veřejnou vysokou školou či profesní komorou se v některých případech nekryje se zájmem veřejným.

<sup>227</sup>Akademický senát Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy. Dostupný na <http://www.mff.cuni.cz/fakulta/as/pub/>.

trestní stíhání trvalo déle než 8 let a pachatel nebyl stíhán jako uprchlý.

Moje žádost o informace byla odmítnuta s tím, že jedinou osobou, která připravovala amnestii, byl prezident republiky; odpověď na druhou otázku poskytnuta vůbec nebyla. Proti rozhodnutí jsem (za specifických procesních okolností, které nejsou z hlediska zveřejňování podstatné) podal žalobu k Městskému soudu v Praze, kde jsem se domáhal toho, aby soud poskytnutí informací nařídil. Při formulaci správní žaloby jsem přitom využil teoretické poznatky ze stati o pomocných úřadech 2.5.

Vedle toho jsem požádal ostatní zájemce o tuto informaci z řad veřejnosti, aby žádost podali, přičemž jsem předpokládal, že velký počet žádostí o stejnou informaci povede k tomu, že Kancelář Prezidenta republiky informace zveřejní. Místo toho, aby požadovanou informaci, u které nebyl důvod odepření, poskytl a zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup, mi prezidentův tajemník poslal osobní dopis, ve kterém mi mj. vytkl, že pracovníci Kanceláře prezidenta republiky musí kvůli náporu žádostí o informace pracovat přesčas. V podobných případech by neprodlené zveřejnění úřadům podstatně ulehčilo práci, ušetřilo náklady a vyvrátilo spekulace.

Po zvolení prezidenta Miloše Zemana jeho kancléř Vratislav Mynář zveřejnil údaje o některých osobách, které se údajně podílely na sepsání amnestie. Mou žádost, podpořenou žalobou, ovšem ani nový kancléř nevyřídil, ani nezveřejnil vyžádané dokumenty, které by konečně celou situaci vyjasnily. Vzhledem ke střední době rozhodování Městského soudu v Praze nebylo možné v rámci diplomového úkolu dosáhnout úspěšného konce řízení a tím také reaktivního zveřejnění informací podle § 5 odst. 3 InfZ.

V souvislosti s amnestií jsem požádal o informace, jakým způsobem byla amnestie doručena, a dozvěděl jsem se, že ji do tiskárny Sbírký zákonů donesla pracovníce Kanceláře Prezidenta republiky osobně ráno 2. ledna 2013. Dosud neveřejným je také údaj, kdy premiér Nečas obdržel návrh amnestie a kdy ji podepsal.

### 9.2.3 Reaktivní zveřejňování v justici

Městský soud v Praze a Ministerstvo spravedlnosti jsem požádal o všechny informace, které mají podle zákona zveřejňovat. Cílem bylo donutit je, aby tyto informace začaly zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup, jak to zákon vyžaduje.

Ministerstvo spravedlnosti informace sice poskytlo na žádost, ale už je nezveřejnilo způsobem umožňujícím dálkový přístup. Naopak Městský soud v Praze nejprve žádost ignoroval, následně mě vyzval k úhradě 50 000 Kč za údajnou anonymizaci informací, které již měly být zveřejněny. Proti této úhradě jsem se bránil stížností na postup při vyřizování žádosti o informace. Protože Ministerstvo spravedlnosti jako nadřízený správní orgán ve státní správě soudů dosud po několika měsících stále ne-

rozhodlo, Městský soud v Praze žádost rozhodnutím odmítl, proti čemuž jsem podal správní žalobu. Zveřejnění informací se mi tedy kvůli průtahům dosáhnout nepodařilo.

Vedle toho je třeba upozornit, že Ministerstvo spravedlnosti přijalo vlastní instrukci, kterou zákon o svobodném přístupu k informacím obchází.

- Ministr spravedlnosti například stanovil,<sup>228</sup> že informace podle § 5 odst. 3 InfZ zveřejňuje povinný subjekt pouze v případech, mají-li obecný význam pro širší okruh žadatelů. To je samozřejmě v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt zveřejňuje *všechny* informace poskytnuté na žádost s výjimkou případů uvedených § 5 odst. 3 InfZ. Takto formulovaná instrukce vytváří nezákonný prostor pro libovůli.
- Vedle toho Ministerstvo spravedlnosti relativizuje dobu zveřejnění takových informací. V instrukci uvádí, že „má povinný subjekt zajistit dostupnost zveřejněných informací po dobu jednoho roku.“ Zákon samozřejmě nijak neomezuje dobu zveřejnění informace a tyto informace je třeba zveřejňovat trvale, což na povinný subjekt neklade z ekonomického hlediska žádné zvláštní nároky.

Taková instrukce má rysy nezákonného pokynu, v jehož důsledku je proti každému zájemci sledujícímu internetové stránky ministerstva nezákonně zasaženo a jeho právo na informace porušeno.

#### 9.2.4 Česká televize

Česká televize v roce 2012 odstranila ze své webové prezentace vlastní článek, který byl údajně v rozporu s jejími předvolebními pravidly.

Šlo o agenturní zprávu České tiskové kanceláře o tom, že studentské volby by vyhrála Česká pirátská strana. Někteří kritici uvedli, že až do doby vyhlášení situace nasvědčovala tomu, že zvítězí TOP 09 a Česká televize podle toho o záležitosti celý den informovala. Jakmile však byly výsledky známy, Česká televize se odmlčela a vedoucí redakce nařídila odstranit již publikovaný článek z webu České televize, údajně pro rozpor s pravidly předvolebního vysílání. Mým cílem bylo pomocí zákona o svobodném přístupu k informacím dosáhnout toho, aby byl zcenzurovaný článek opětovně zveřejněn.

Požádal jsem o poskytnutí článku jako informace podle zákona č. 106/1999 Sb. a článek mi byl v elektronické podobě zaslán. Česká televize ovšem porušila svou

<sup>228</sup>Instrukce Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 6. 6. 2012, č. j. 575/2011-OT-OSV, kterou se mění instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 24. 7. 2009, č. j. 13/2008-SOSV-SP, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů uveřejněná pod č. 19/2009 Sbírkou instrukcí a sdělení.

publikační povinnost, neboť článek do 15 dnů od poskytnutí v elektronické podobě nezveřejnila způsobem umožňujícím dálkový přístup v příslušné části svých internetových stránek. Proto jsem podal generálnímu řediteli, který plní úkoly nadřízeného správního orgánu ve správním řízení, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. V té jsem zároveň požádal, aby byly zveřejněny i další informace, které má Česká televize povinně zveřejňovat. Česká televize totiž nezveřejňuje na svém webu ani sestavu informací, ani vyžádané informace. Kvůli nečinnosti generálního ředitele jsem podal stížnost Radě České televize. Česká televize po této upomínce začala zveřejňovat doprovodné informace, že určitá informace byla poskytnuta, ale informace samotné dosud nezveřejnila. Procesně budu dále postupovat způsobem rozvrženým ve stati 6.

Paradoxní na jednání České televize je, že ji zákon zřídil k informování veřejnosti, sama upozorňuje na to, jak povinné subjekty porušují zákon o svobodném přístupu k informacím,<sup>229</sup> zato ovšem sama ani zcela základní povinnosti podle zákona neplní.

Výše uvedené příklady potvrzují předchozí teoretické úvahy a pozorování stavu plnění publikační povinnosti. Praktická část práce zejména potvrdila závěr teoretické části o tom, že v řadě případů není zjednána náprava nadřízeným správním orgánem, pokud ho vůbec lze jednoznačně určit. Praktická část práce také potvrdila malou míru plnění publikační povinnosti, kterou jsem zjistil v rozboru míry plnění publikační povinnosti (tab. 17).

---

<sup>229</sup>Viz například kritika Ministerstva financí za vysoké úhrady <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/224490-zazadala-o-informace-ministerstvo-financi-nauctovalo-si-615-tisic/>

## Část III

# Alternativní právní úpravy

Tato část se věnuje metodám zveřejňování informací, které přesahují rozsah zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, anebo stojí zcela mimo něj.

Jejím smyslem je představit několik vybraných alternativních úprav, které mohou být zdrojem inspirace pro navrhované změny zákona o svobodném přístupu k informacím (stať IV), jejichž přípravu jsem si vytkl v cíli práce. Vycházím totiž z myšlenky, že pokud se určité principy osvědčily v jedné oblasti, mohou být přenositelné i do zveřejňování dokumentů českých úřadů podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z platného práva jde zejména o zvláštní případy zveřejňování v tuzemském platném právu, včetně několika úprav vycházejících z evropského práva, ale předkládám také přehled úpravy zveřejňování na Slovensku a ve Velké Británii, které se v souvislosti se zamýšlenými změnami v odborných kruzích zmiňují.

## 10 Vybrané zvláštní případy zveřejňování

V této kapitole bych rád porovnal institucionální zázemí, efektivitu a sankční mechanismy zveřejňování informací v několika vybraných zvláštních případech, často v podrobnostech vycházejících z evropského práva. V řadě uvedených příkladů je platná právní úprava zveřejňování podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, alespoň podpůrně použitelná.

Samozřejmě lze nalézt velký počet dalších příkladů zveřejňování informací v jiných právních oblastech, ať už jde o koncernové právo, právo veřejných zakázek, ochranu osobních údajů a jiné oblasti (viz tab. 11).

Vybrané zvláštní příklady se však podle mého názoru vyznačují dostatečně určitou právní úpravou a poskytují aspoň základní přehled alternativních právních modelů zveřejňování informací, včetně právních následků porušení publikační povinnosti.

### 10.1 Zveřejňování v legislativním procesu

Stručně se zmíním o patrně prvním zveřejňování informací vůbec, a to zveřejňování legislativních aktů, případně jejich návrhů.

Ústavním základem je zásada čl. 52 odst. 1 Ústavy České republiky, podle níž je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen. Zákony a také jiné právní předpisy

a normativní akty se vyhlášují ve Sbírce zákonů v souladu se zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Podmínka vyhlášení patrně také umožňuje formálně ospravedlnit právní zásadu „neznalost práva neomlouvá“. Nicméně již zde také vidíme základní příklad uplatnění zásady, že platnost počíná až zveřejněním, a tedy nezveřejněný zákon nemůže nabýt účinnosti. Rozšířené podobě tohoto sankčního principu, který se může vztahovat též na soukromoprávní úkony, se zmiňují v části věnované slovenské úpravě povinného zveřejňování smluv, kde porušení publikační povinnosti vede rovněž k neúčinnosti<sup>230</sup> smlouvy (viz stať 11.1).

Podstatná je z hlediska proaktivního zveřejňování povinnost orgánů veřejné moci stanovená čl. 17 odst. 5 Listiny přiměřeně poskytovat informace o své činnosti, nikoliv až po tom, co existuje výsledek procesu v podobě formálního právního aktu.

Pokud se držím legislativního procesu, pak jde zejména o ustanovení poslední věty § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (kompetenčního zákona). Zákon zde vyslovuje zásadu, že ministerstva o návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost. Přitom slovo „opatření“ je zde použito jako neurčitý právní pojem, který zahrnuje rozličné činnosti spadající do působnosti ministerstva. Není pochyb, že přiměřeným informováním je třeba rozumět proaktivní zveřejňování informací (stať 1.3). Takovým závažným opatření bude nepochybně například návrh zákona, který ministerstvo připraví. Podrobnosti stanovují legislativní pravidla vlády, podle nichž se návrhy zveřejňují ve vládní knihovně připravované legislativy.<sup>231</sup> Takové zveřejňování by mělo být z hlediska transparentní tvorby legislativních aktů samozřejmostí.

Ze zveřejňování dokumentů v legislativním procesu je třeba zmínit rovněž proces v Parlamentu, kde se se zákonem seznamují přímo volení zástupci lidu. Rovněž povinné zveřejňování těchto dokumentů je upraveno zákonem, a to v režimu tzv. sněmovní, případně senátní, publikace podle § 120, 120a odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 142 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Jednací řád Poslanecké sněmovny obsahuje novější úpravu a výslovně počítá se zveřejňováním způsobem umožňujícím dálkový přístup. Byť jednací řád Senátu takový požadavek neobsahuje, není pochyb, že z ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny je třeba takovou povinnost dovodit.

Sbírku zákonů jsou kraje a obce povinny zveřejňovat k nahlédnutí (§ 13 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv). Podobně je stanovena povinnost zveřejnit předem návrh rozpočtu územního samosprávného celku na následující rok

<sup>230</sup>Přesněji řečeno jde o absolutní neúčinnost, kterou je třeba odlišovat od pojmu relativní neúčinnosti, již upravuje § 589 a násl. NOZ.

<sup>231</sup>Čl. 2 odst. 5 legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820.

i závěrečný účet za předchozí rok.<sup>232</sup>

## 10.2 Zveřejňování informací institucemi Evropské unie

Evropské právo upravuje povinnosti orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie při zveřejňování informací. Jde o unijní obdobu českého zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podle článku 15 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie jednají orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie co nejotevřeněji. Podle čl. 15 odst. 3 této smlouvy má mimo jiné každý občan Evropské unie právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie. Tyto subjekty mají též zajišťovat transparentnost své činnosti, pod kterou je třeba rozumět i povinné zveřejňování informací.

Podrobnosti stanoví nařízení o přístupu k dokumentům Evropské unie<sup>233</sup> (pojem dokumentu odpovídá pojmu informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím). Nařízení ve vztahu ke zveřejňování informací obsahuje dva instituty: Jednak institut veřejných rejstříků dokumentů (čl. 11 nařízení), jednak institut přímého přístupu (čl. 12 nařízení).

- **Veřejné rejstříky** jsou seznamy, ve kterých jsou v elektronické podobě obsaženy dokumenty, případně pouze stručné údaje o dokumentu a informaci o tom, kde se dokument nachází. Rejstřík je elektronicky a bezplatně přístupný na dálku.
- **Přímým přístupem** se má na mysli přístup k dokumentu v elektronické formě např. na internetových stránkách nebo přístup k dokumentu prostřednictvím rejstříku.

Nařízení stanoví, že orgány Evropské unie zpřístupní veřejnosti dokumenty v co nejširším měřítku, zejména zpřístupní legislativní dokumenty. Nařízení neobsahuje žádné procesní prostředky k vynucení zveřejňování informací, stejně jako v české právní úpravě se procesní prostředky vztahují pouze na poskytování informací na žádost.

## 10.3 Opakované použití informací v Evropské unii

Povinnosti členských států související se zveřejňováním informací jsou upraveny zejména ve směrnici o opakovaném použití informací veřejného sektoru<sup>234</sup> (dále jen

<sup>232</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6), s. 635.

<sup>233</sup>Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

<sup>234</sup>Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

„směrnice PSI“). Opakovaným použitím dokumentů se rozumí užití pro jiný účel než plnění veřejných úkolů subjekty veřejného sektoru (recitál č. 8 PSI směrnice). Evropská unie stejně jako v případě jiných předpisů zdůvodňuje jednotnou úpravu opakovaného použití informací – více či méně přiléhavě – jednotným trhem.

Obecná zásada podle PSI směrnice požaduje, aby členské státy zajistily, že v případech, kdy je povoleno opakované použití dokumentu, budou dokumenty opakovaně použitelné pro komerční i nekomerční sektor za podmínek směrnice. Dokumenty jsou poskytovány v elektronické podobě na základě žádosti, proti jejímuž zamítnutí musí existovat opravný prostředek. Za poskytnutí dokumentu může být ovšem vyžadován poplatek a na opakované použití může být nutné uzavřít licenční smlouvu. Směrnice však stanoví, že tyto podmínky nesmějí zbytečně omezovat možnost opakovaného použití a nesmějí být použity pro omezování hospodářské soutěže. Tato zásada je podstatná z toho důvodu, že přirozeně v řadě případů vytváří jako nejvhodnější variantu zpřístupnění dokumentu bezplatně na internetových stránkách subjektu veřejného sektoru.

V současné době se projednává změna směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru,<sup>235</sup> která by měla zavést opakované použití informací jako standard. Mezi subjekty, na něž se směrnice vztahuje, by nově měly být zahrnuty rovněž knihovny, muzea a archivy. Nová směrnice by také měla zavést povinnost poskytovat informace ve strojově čitelném formátu. Směrnice tak navazuje na nežádoucí stav, kdy se veřejné instituce snaží zvýšit své prostředky udělováním monopolů, a to na úkor veřejné dostupnosti dat a odpovídajícího tržního přínosu. Konkrétním případem jsou data z přepravy, která jsou v České republice poskytována jediné firmě, která je zveřejňuje způsobem, aby je nikdo jiný nemohl dlouhodobě využívat, a pravidelně mění jejich formát, aby nebyla strojově čitelná.<sup>236</sup>

## 10.4 Zveřejňování příjemců zemědělských dotací

Samostatnou pozornost je třeba věnovat významnému právnímu sporu, který se týkal zveřejňování příjemců veřejných prostředků.

Evropský soudní dvůr projednával případ týkající se zveřejňování příjemců zemědělských dotací.<sup>237</sup> V předběžné otázce soud posuzoval, zda je v souladu s ochra-

<sup>235</sup>Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice č. 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, ze dne 12. 12. 2011, publikovaný pod zn. COM(2011) 877 final.

<sup>236</sup>Otakar Schön (Ihned.cz): *Google rozšířil vyhledávání spojů v pražské MHD, další rozvoj brzdí Ministerstvo dopravy*. Dostupný na <http://tech.ihned.cz/c1-59224910-navigace-google-v-prazske-mhd>.

<sup>237</sup>Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu) ze dne 9. listopadu 2010, *Hartmut Eifert ad. versus Hesensko*, ve spojených věcech C 92/09 a C 93/09.



nou soukromí podle Listiny základních práv Evropské unie, zejména jejím čl. 8. Podle něho má každý právo na respektování svého soukromého života. Podle druhého odstavce státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti např. v zájmu hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti.

Dospěl k závěru, že *bezpodmínečné* zveřejňování totožnosti každého člověka, který je příjemcem zemědělských dotací s údajem o tom, kde žije a kolik peněz obdržel, narušuje jeho soukromí.

Proto soud prohlásil část napadených ustanovení ve vymezeném rozsahu za neplatné, a to pokud

1. jde o zveřejňování osobních údajů *všech* fyzických osob, kteří jsou příjemci dotace, a zároveň
2. nejsou nijak zohledněna relevantní kritéria veřejného zájmu (podpůrcí doba či výše podpor).

U právnických osob ovšem shledal povinné zveřejňování legitimní veřejnou kontrolou, neboť právnickým osobám ústavně zaručená ochrana soukromí bez dalšího nesvědčí.

Tento případ samozřejmě vybízí k ústavněprávnímu srovnání unijní legislativy s úpravou omezení práva na informace v českém právním řádu. Naše Listina základních práv upravuje ochranu soukromí v čl. 7 odst. 1 a 10 odst. 2 a výslovně zmiňuje pouze formální podmínku omezení soukromí. K omezení smí dojít jen na základě zákona. Materiální podmínka je dána čl. 4 odst. 4 Listiny. Záruky svobodného přístupu k informacím Listina základních práv Evropské unie obsahuje pouze ve vztahu k orgánům, subjektům a institucím EU, aniž by omezení práva na informace bylo doprovázeno podmínkou nezbytnosti v demokratické společnosti podle čl. 17 odst. 4 Listiny.<sup>238</sup>

Jde tedy v podstatě o navzájem opačný způsob vymezení jednotlivých základních práv, kde podmínka nezbytnosti doprovází vždy jedno ze soupeřících základních práv. Konkrétní proporcionalitu je třeba zvážit podle toho, zda jde o vztah vyplývající z českého nebo evropského práva, tedy v případě českého právního řádu by takové zveřejňování podle mého názoru nebylo samo o sobě protiústavní, pokud jde o otázku mimo legislativu Evropské unie. Ochrana osobních údajů je však na evropské úrovni harmonizována, což v praxi vede ke sporům mezi institucemi chránícími hodnoty ústavního pořádku České republiky a institucemi zřízenými podle evropské legislativy. Naposledy šlo o spor Vrchního státního zastupitelství a Úřadu pro

<sup>238</sup>Srovnej závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 15. 10. 2010, ve věci *V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, o. s., v ČEZ, a. s.*, č. j. 2 Ans 7/2010 - 180, bod 23.

ochranu osobních údajů ohledně zveřejňování platů zaměstnanců podle § 5 odst. 3 InfZ, o němž jsem pojednal ve stati 4.3 na straně 36.

Také v tomto případě Evropská komise připravuje novou právní úpravu,<sup>239</sup> která zohledňuje závěry Soudního dvora Evropské unie. Konkrétně Evropská komise navrhuje doplnit do nařízení čl. 110b, který by stanovil pro zveřejňování prahovou hodnotu příjmů. Její výše by se odvíjela od částky určené členským státem. Návrh nařízení by zakázal zveřejnění každého příjemce, jehož příjmy z dotací v jednom roce by prahovou hranici nepřekročily.

Je zřejmé, že uvedený návrh je dezinterpretací rozsudku Soudního dvora Evropské unie, neboť výslovně zakazuje zveřejnění (v původním návrhu jen proaktivní zveřejnění) a také zcela bezdůvodně brání zveřejňování některých dotovaných právnických osob.

## 10.5 Zveřejňování účetních výkazů

U povinných subjektů je povinnost zveřejňovat účetní výkazy stanovena podle § 5 odst. 2 písm. b) InfZ v bodě 8.2 přílohy č. 1 vyhlášky č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Tuto povinnost ovšem doplňuje rovněž povinnost zveřejňovat účetní závěrku podle § 21a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále jen „ZÚč“), a v budoucnosti rovněž podle zákona o veřejných rejstřících.

### 10.5.1 Zákon o účetnictví

Povinné zveřejňování účetních výkazů obchodních korporací vychází z unijní legislativy.<sup>240</sup> Ustanovení § 21a ZÚč vymezuje účetní jednotky povinné zveřejnit účetní závěrku a případně i výroční zprávu, a to jako osoby zapisované do obchodního rejstříku a osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon.

Zveřejnění účetní závěrky je jedním z obsahových znaků úplnosti účetnictví (§ 8 odst. 3 ZÚč). Ke zveřejnění musí dojít do 30 dnů od okamžiku, kdy je účetní závěrka schválena příslušným orgánem, případně ověřena auditorem, nejpozději však do konce následujícího účetního období.

<sup>239</sup>Změna návrhu Komise KOM(2011) 628 v konečném znění/2, Nařízení Evropského parlamentu a Rady, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky.

<sup>240</sup>Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/58/ES ze dne 15. července 2003, kterou se mění směrnice Rady 68/151/EHS, pokud jde o požadavky na zveřejňování týkající se některých forem společností, kodifikována ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/101/ES ze dne 16. září 2009, o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 48 druhého pododstavce Smlouvy, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření.

Nezveřejnění účetní závěrky nebo výroční zprávy je přestupkem (§ 37 odst. 1 písm. g) ZÚč), případně jiným správním deliktem (§ 37a odst. 1 písm. h) ZÚč). Za tento správní delikt lze uložit účetní jednotce pokutu až do výše 3 % aktiv (§ 37 odst. 2 písm. b), 37a odst. 3 písm. b) ZÚč).

Míře plnění publikační povinnosti podle zákona o účetnictví jsem se věnoval ve stati 8.3 na straně 64

### 10.5.2 Zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob

Zvláštní úprava se má týkat rejstříkového řízení ohledně dokumentů, které mají být založeny ve sbírce listin zveřejňované rejstříkovým soudem. Dosud byla tato problematika upravena v obchodním zákoníku, nicméně s rekodifikací nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích má být úpravě veřejných rejstříků právnických a fyzických osob vyhrazen zvláštní zákon.

Předložený návrh ministerstva spravedlnosti<sup>241</sup> upravuje zveřejňování účetních výkazů ve sbírce listin obchodního rejstříku v § 66 písm. a) bod i. Pokud nejsou účetní výkazy uloženy ve sbírce listin, ačkoliv to zákon stanoví, vyzve předseda senátu v rejstříkovém řízení k jejich předložení. Za neuposlechnutí výzvy může předseda senátu uložit pořádkovou pokutu až do výše 100 000 Kč (§ 104 návrhu zákona o veřejných rejstřících).<sup>242</sup> Obdobně se podle návrhu postupuje, pokud neuvádí právnická zapsaná osoba na svých obchodních listinách údaje podle § 435 odst. 1 NOZ nebo neoznamuje způsobem umožňujícím dálkový přístup podstatné skutečnosti podle zákona o obchodních korporacích (§ 107 návrhu zákona o veřejných rejstřících).<sup>243</sup>

Pokud zapsaná osoba navíc opakovaně neplní v přiměřené lhůtě svou povinnost doplnit chybějící listiny ve sbírce listin, mohl by ji soud i bez návrhu zrušit s likvidací (§ 105 návrhu zákona o veřejných rejstřících).

Rejstříkový soud je státním orgánem, a proto nelze bez dalšího vyloučit použití zákona o svobodném přístupu k informacím. Jeho použití nelze vyloučit ani podle ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, neboť zákon o veřejných rejstřících nestanoví lhůty ani opravné prostředky. Nelze použít důvod odepření podle § 11 odst. 2 písm. a)

<sup>241</sup>Vládní návrh zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Zveřejněný ve vládní Knihovně připravované legislativy. Dostupný na <http://eklep.vlada.cz/eklep/>. Jednoznačný identifikátor RACK8YGDZMG. Ke dni 25. dubna 2013 byl zákon v prvním čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

<sup>242</sup>Dosud pokuta činí podle § 200de zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“), nejvýše 20 000 Kč.

<sup>243</sup>Sankce platí i pro nesplnění povinností podle § 435 odst. 1 NOZ co do údajů na internetových stránkách, neboť ustanovení je třeba vykládat eurokonformně v souladu s čl. 7 písm. b) směrnice 2009/101/ES.

InfZ, neboť jde o informaci předanou osobou, již je povinnost informace předat povinnému subjektu výslovně uložena. Naopak na zákon o veřejných rejstřících plně dopadá ustanovení § 5 odst. 6 InfZ, podle něhož musí být informace z veřejných rejstříků zveřejňovány v přehledné formě a takové zveřejnění není porušením povinností při ochraně osobních údajů.

Lze se domnívat, že vztah uvedených zákonů bude bez větších problémů a že počet žádostí o informace bude minimální. Je to díky tomu, že zákon o veřejných rejstřících umožňuje každému obdržet úředně ověřený elektronický opis údajů a listin ve veřejném rejstříku (princip formální publicity zakotvený v § 3 návrhu zákona o veřejných rejstřících).

V praxi jde o dobrou ukázkou toho, jak zveřejňování informací šetří prostředky, neboť zveřejněním všech informací se podstatně sníží náklady úřadu na vyřizování žádostí, jakož i náklady občana, který si může nechat zveřejněný a elektronicky podepsaný dokument pro své účely převést do listinné podoby autorizovanou konverzí (§ 23 ZEÚ).

### 10.5.3 Trestněprávní odpovědnost

Porušování povinnosti zveřejňovat údaje o hospodaření povinného subjektu může mít u určité skupiny veřejných institucí i trestněprávní následky.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, definuje v § 254 odst. 2 al. 3 skutkovou podstatu trestného činu zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění. Tento přečin spáchá ten, kdo aspoň v nepřímém úmyslu jiného ohrozí nebo omezí na právech tím, že bez zbytečného odkladu neuloží listinu do sbírky listin, ač je k tomu podle zákona nebo smlouvy povinen. Takovým ohrožením nebo omezením na právech je jistě i porušení práva občana na svobodný přístup k informacím zveřejňovaných povinným subjektem. Za přečin hrozí trest odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti.

Přečin zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění je rovněž trestným činem, za který odpovídá právnická osoba podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, pokud jí ho lze přičítat. Typicky může jít například o obchodní společnost ovládanou veřejnoprávní korporací nebo jinou veřejnou instituci.

### 10.5.4 Zveřejňování účetních výkazů povinným subjektem

Zvláštní úpravou podle subjektu informací je již zmíněná úprava zveřejňování informací povinnými subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Každý povinný subjekt (který je zpravidla i účetní jednotkou) je podle bodu 8.2 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 442/2006 Sb. povinen zveřejňovat „obsah účetních výkazů povinného subjektu za uplynulý rok. [...] Uvádí se jako textová informace nebo hypertextovým odkazem na internetové stránky nebo na veřejný informační systém s uvedenými informacemi.“

Účetními výkazy se rozumí zejména rozvaha, výkaz zisků a ztrát, přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu, pokud je mají účetní jednotky povinnost sestavovat, a příloha podle § 18 odst. 1 písm. c) ZÚč. Účetní závěrka je termín, který označuje souhrn těchto účetních výkazů, k nimž jsou doplněny údaje podle § 18 odst. 2 ZÚč.

Domnívám se tudíž, že pokud je stanovena povinnost zveřejnit obsah účetních výkazů, jde o stejnou povinnost jako zveřejnit účetní závěrku a je třeba postupovat přiměřeně podle § 21a ZÚč včetně odpovídajících sankcí. V praxi zveřejňuje v předepsané sestavě účetní výkazy malá část povinných subjektů, nicméně řada obchodních společností je zveřejňuje v obchodním rejstříku.

### **10.5.5 Zveřejňování účetních výkazů v centrálním systému**

Vedle této obecné povinnosti zveřejňovat účetní výkazy mají vybrané účetní jednotky také povinnost vkládat informace do Centrálního systému účetních informací státu.

Účetní jednotka, která je organizační složkou státu, má povinnost vkládat účetní informace do zvláštního informačního systému. Porušení této povinnosti je jiným správním deliktem a lze za něj uložit pokutu až 5000 Kč. Horní hranice pokuty oproti podílu z aktiv u obchodních korporací zanedbatelná.

Celkově lze říci, že zvláštní zákony stanoví osobám povinným zveřejňovat účetní informace poměrně přísné sankce za porušení publikační povinnosti (přestupek, jiný správní delikt, pořádková pokuta, trestný čin), zatímco zákon o svobodném přístupu k informacím žádné sankce pro povinné subjekty nestanoví, což je přinejmenším zvláštní.

Ve skutečnosti však tento rozdíl není podstatný, neboť z výše uvedených údajů jasně vyplývá regulatorní selhání, i když jsou sankce stanoveny.

### **10.6 Zveřejňování informací o životním prostředí**

Povinné zveřejňování informací o životním prostředí má své kořeny v ústavním pořádku. Podle čl. 35 odst. 2 Listiny má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Zatímco u účetních výkazů podnikatele lze

základní právo na informace konstruovat jen obtížně, informace o životním prostředí mají natolik specifické postavení, že veřejné subjektivní právo je ústavně zaručeno každému, aby se s nimi mohl každý včas seznámit.

Podobně jako v případě povinného zveřejňování právních předpisů má zveřejňování informací o životním prostředí fundamentální význam. Může jít o základní informace, které shromažďují přímo vykonavatelé veřejné správy, nebo může jít o informace, které získávají od jiných subjektů při kontrolní činnosti (viz tab. 11). Protože životní prostředí je velkou měrou sdíleno evropskými národy, tato problematika je řešena rovněž na evropské úrovni.

Ústavní záruky včasného a úplného poskytování informací o životním prostředí provádí zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „ZIŽP“), zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a některé další zvláštní zákony.

Zákon o právu na informace o životním prostředí vymezuje

- aktivní zpřístupňování informací jako jejich poskytování neomezenému okruhu subjektů, aniž by bylo třeba podat žádost (§ 2 písm. d) ZIŽP),
- okruh povinně zveřejňovaných informací (§ 10a ZIŽP),
- povinnost vést a zveřejnit elektronické databáze obsahující informace o působnosti povinného subjektu (§ 10a odst. 2 ZIŽP).

Jde tedy o obdobný způsob zpřístupňování informací, který je upraven v nařízení o poskytování informací orgány, institucemi a subjekty Evropské unie, který jsem popsal výše (stať 10.2 na straně 80). To samozřejmě není náhoda, neboť aktivní poskytování informací o životním prostředí je na evropské úrovni upraveno zvláštní směrnici, která ke zveřejňování databází v čl. 7 vybízí.<sup>244</sup>

Podstatné je, že povinně zveřejňované informace mají být aktualizovány, kdykoliv je to potřeba (čl. 7 odst. 2 směrnice), což je podstatný rozdíl oproti reaktivnímu zveřejňování informací, kde mohou zastaralé informace vzbudit ve veřejnosti chybný dojem, pokud jsou zpřístupněny bez doprovodných informací. Povinně zveřejňované informace směrnice vymezuje zejména jako koncepční dokumenty o životním prostředí, zprávy o jeho stavu, úředních povoleních a činnostech, které ho ovlivňují.

Zde je třeba upozornit na další evropskou směrnici s názvem INSPIRE.<sup>245</sup> Směrnice se promítá se do § 11a ZIŽP, který upravuje přístup k prostorovým datům na geoportálu a zohledňuje také požadavek na interoperabilitu. Požadavek na standardizaci prostorových dat a interoperabilitu, která umožňuje vzájemné propojení dat

<sup>244</sup>Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

<sup>245</sup>Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007, o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).

(čl. 7 směrnice INSPIRE), zde vzniká přirozeně jako důsledek toho, že INSPIRE je mezinárodně koordinovaný projekt a je v zájmu Evropské unie, aby bylo možné data vzájemně porovnávat a kombinovat.

Naproti tomu v národních legislativách se požadavky na otevřený, strojově zpracovatelný a standardizovaný formát (otevřená data) ujímají pouze pomalu. Podle mého názoru důvod spočívá v tom, že chybí instituce, která by tento veřejný zájem zastupovala.

O zvláštní problematice licencování platí totéž, co jsem uvedl o opakovaném použití informací veřejného sektoru v evropské legislativě (stať 10.3 na straně 80). Lze shrnout, že úprava poskytování informací o životním prostředí je na rozdíl od zákona o svobodném přístupu k informacím silně orientována na proaktivní zveřejňování.

Zákon o právu na informace o životním prostředí nabízí rovněž zajímavou procesní úpravu, která se odlišuje od procesní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím.

- Zákon o právu na informace o životním prostředí totiž stanoví negativní fikci rozhodnutí, která nastává po marném uplynutí lhůty.<sup>246</sup> Žadatel se proti takovému rozhodnutí může bránit soudně a soud takové rozhodnutí zpravidla ruší pro nepřezkoumatelnost. V případě zákona o svobodném přístupu k informacím, kde byla dříve fikce zamítavého rozhodnutí rovněž zakotvena, soudy rovněž rušily rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Přitom odmítly aplikovat § 16 odst. 4 InfZ, který zakotvoval úplný revizní princip soudního přezkumu, takže celý soudní přezkum fiktivního rozhodnutí pouze prodlužoval řízení a nevedl ke skutečné ochraně práva na informace. Podle mého názoru se institut negativní fikce neosvědčil a *de lege ferenda* bych ho nevolil ani pro nezveřejnění informace.
- Zajímavějším procesním institutem je devolutivní povaha rozhodování o odmítnutí v případě pověřených osob, které podle zvláštního zákona nevydávají rozhodnutí a jsou založeny, řízeny nebo pověřeny jiným povinným subjektem (§ 9 odst. 1 ZIŽP). V takovém případě nevydává rozhodnutí v prvním stupni povinný subjekt sám, nýbrž rozhodnutí vydává povinný subjekt, který ho založil, řídil nebo pověřil. Tato konstrukce umožňuje objektivnější přezkoumání rozhodnutí, a proto ji preferuji před současnou konstrukcí odvolání v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

---

<sup>246</sup>Tato fikce je formulována v § 9 odst. 3 ZIŽP: „Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, *má se za to*, že rozhodl informace odepřít.“ V legislativní technice má být taková formulace používána pro vyvratitelnou právní domněnku, což by ovšem byl chybný výklad, neboť povinný subjekt by velmi snadno prokázal, že rozhodnutí vůbec nevydal. Ustanovení je třeba považovat za základ fiktivního rozhodnutí.

## 10.7 Zveřejňování informací podle atomového zákona

Držitel povolení k jednotlivým činnostem při využívání jaderné energie a ionizujícího záření je podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona, povinen poskytovat veřejnosti informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany.

Zajímavá je otázka vztahu k obecnému procesnímu předpisu – zákonu o svobodném přístupu k informacím. Pokud je držitelem povolení povinný subjekt, poskytuje tyto informace v procesním režimu zákona o svobodném přístupu k informacím (srovnej *a contrario* § 2 odst. 3 InfZ), jak rozhodl Nejvyšší správní soud.<sup>247</sup>

V uvedeném případě šlo sice o poskytování informací na žádost, nicméně závěry mohou do budoucna být užitečné i pro zveřejňování, pokud by měla být zavedena i procesní úprava proaktivního zveřejňování informací, jak navrhuji (viz dále stať 12.4 na straně 97). Zvláštní zákony často stanoví povinnost zveřejňovat informace, nicméně jen málokdy obsahují procesní podrobnosti. Proto by bylo vhodné v zákoně o svobodném přístupu k informacím stanovit obecnou procesní úpravu vedle poskytování na žádost i pro zveřejňování informací.

Tímto způsobem by samozřejmě bylo možné dále pokračovat a probrat různé případy věcné působnosti, ve které veřejná správa povinně zveřejňuje informace – řádově jde o stovky předpisů.

## 11 Mezinárodní srovnání

Dále stručně rozeberu možné způsoby regulace na příkladech slovenské a britské legislativy, které přirozeně inspirují tvorbu legislativy v České republice.<sup>248</sup> Zároveň v některých dílčích aspektech srovnám tuto úpravu s právní úpravou platnou v České republice.

### 11.1 Slovensko

Úpravu svobodného přístupu k informacím obsahuje na Slovensku zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informací).

Mezi slovenskou a českou úpravou svobodného přístupu k informacím dochází podle mého názoru k plodné výměně. Slovenský zákon vznikl jako „vylepšená ko-

<sup>247</sup>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, ve věci *V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, o. s., v ČEZ, a. s., č. j. 2 Ans 7/2010*.

<sup>248</sup>KUŽÍLEK. Analýza potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím (viz pozn. 205).



pie“ českého zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>249</sup> V poslední době se naopak projednávají návrhy, které do českého zákona směřují ze Slovenska.<sup>250</sup> Proto je vhodné pilíře slovenské úpravy zveřejňování informací stručně rozebrat. Podrobněji se lze s úpravou svobodného přístupu k informacím podle slovenského zákona seznámit v komentáři od Wilflinga,<sup>251</sup> který zveřejňování informací věnuje samostatnou část.

Úprava povinného zveřejňování informací je obsažena v § 5 až 6 slovenského zákona. Slovenská úprava z části přejala z české právní úpravy seznam informací, které musí povinný subjekt proaktivně zveřejnit. Slovenská úprava rovněž obsahuje v zákoně o svobodě informací vymezení zvláštních subjektů, které mají rozšířenou povinnost zveřejňovat informace (§ 5 odst. 2 až 5, odst. 7 až 8 slovenského zákona). Jde o zákonodárny sbor, kancelář prezidenta, vládu, ministerstva, ústavní soud a zastupitelstva samospráv. Tato ustanovení přitom např. ukládají zveřejnit návrhy právních předpisů v připomínkové řízení, což podle české úpravy zavádějí pouze legislativní pravidla vlády.<sup>252</sup> (Opět zde mám na mysli zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy zejména zveřejnění na internetových stránkách.) Také zveřejňování veřejných seznamů je upraveno obdobně jako v českém zákoně.

Podstatné odlišnosti obsahují § 5a a 5b slovenského zákona, které byly do zákona vloženy z iniciativy předsedkyně vlády Radičové.<sup>253</sup> Zejména díky nim je proaktivní povinné zveřejňování podle slovenské úpravy mnohem širší než v české úpravě. Slovenský povinný subjekt musí oproti svému českému protějšku povinně zveřejňovat:

- Povinně zveřejňované smlouvy, kterými jsou písemné smlouvy uzavřené povinným subjektem, které obsahují informaci získanou za finanční prostředky, se kterými hospodaří právnické osoby veřejné správy včetně nestátních účelových fondů, anebo se týkají používání těchto finančních prostředků, nakládání s majetkem státu, majetkem územních samospráv, majetkem právnických osob zřízených zákonem nebo na základě zákona anebo nakládání s finančními prostředky Evropské unie. Povinně zveřejňovanou smlouvou je podle § 5a odst. 2 slovenského zákona rovněž smlouva uzavřená ovládanou veřejnou institucí, ledaže jde o smlouvu v běžném obchodním styku. Zákon rovněž ob-

<sup>249</sup>KUŽÍLEK; ŽANTOVSKÝ. Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky (viz pozn. 10), s. 14.

<sup>250</sup>Jan FARSKÝ. *Komplexní pozměňovací návrh k tisku č. 740 – Registr smluv*. 2013. Dostupný z WWW: <[http://www.janfarsky.cz/aktuality/173\\_Komplexni-pozmenovaci-navrh-k-tisku-c-740-Registr-smluv/](http://www.janfarsky.cz/aktuality/173_Komplexni-pozmenovaci-navrh-k-tisku-c-740-Registr-smluv/)>.

<sup>251</sup>Peter WILFLING. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár, problémy z praxe rozhodnutia súdov*. Pezinok: Via iuris – Centrum pre práva občana, 2012. ISBN: 978-80-970686-4-6.

<sup>252</sup>Čl. 2 odst. 5 legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820.

<sup>253</sup>Zákon č. 546/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb., občiansky zákonník.

sahuje v odstavci 5 negativní definici povinně zveřejňované smlouvy. Povinný subjekt musí povinně zveřejňovanou smlouvu zaslat bezodkladně Úřadu vlády Slovenské republiky ke zveřejnění ve veřejném informačním systému. Smlouva se zveřejňuje po dobu trvání závazku, nejméně však po dobu 5 let. Sankcí za nezveřejnění je soukromoprávní neúčinnost smlouvy.<sup>254</sup>

- Povinný subjekt rovněž musí na své internetové stránce zveřejnit objednávky výrobků, služeb a pracovních výkonů (§ 5b slovenského zákona), které musí obsahovat zejména identifikační číslo příslušné smlouvy, údaje o dodavateli a o tom, kdo objednávku odsouhlasil. V podobném rozsahu se povinně zveřejňují informace o faktuře za výrobky, služby a pracovní výkony, přičemž se zveřejňuje rovněž identifikační číslo příslušné objednávky. Povinnost zveřejnění se vztahuje pouze na objednávky, které souvisí s povinně zveřejňovanou smlouvou. Povinnost zveřejňování ovšem není omezena žádným limitem na hodnotu objednaných nebo fakturovaných výrobků, služeb anebo pracovních výkonů.<sup>255</sup>
- Podle § 5 odst. 6 slovenského zákona pak každý povinný subjekt musí zveřejnit označení nemovitostí včetně bytů a nebytových prostor ve vlastnictví státu, veřejnoprávní instituce, obce, vyššího územního celku anebo orgánu veřejné moci, jež přešly nebo byly povinným subjektem převedeny do vlastnictví jiné osoby než orgánu veřejné moci. V takovém případě se zveřejňují informace o převodu nebo přechodu vlastnictví, právní důvod nabytí vlastnického práva a základní osobní údaje nabyvatele. Obdobně se postupuje i u movitých věcí, jejichž hodnota přesahuje 20násobek minimální mzdy. Doba zveřejnění je zde stanovena na jeden rok.

Všechny uvedené informace lze získat i podle českého zákona (zejména na základě ustanovení o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b InfZ). Rozdíl nicméně spočívá v tom, že na Slovensku jsou tyto informace zveřejňovány *proaktivně*. Podle české úpravy by byly zveřejněny jen *reaktivně*, tj. v návaznosti na žádost o informace podle § 5 odst. 3 InfZ. Někdejší předsedkyně slovenské vlády Radičová tvrdí, že tato úprava přispěla k tomu, že slovenský stát ušetřil 30 % veřejných prostředků.<sup>256</sup> Podobnou úpravu navrhl v českém Parlamentu Jan Farský.<sup>257</sup>

<sup>254</sup> § 47a zákona č. 40/1964 Zb., občianskeho zákonníka.

<sup>255</sup> WILFLING. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár, problémy z praxe rozhodnutia súdov (viz pozn. 251), s. 232.

<sup>256</sup> IHNed.cz: Radičová: Zveřejňováním smluv jsme ušetřili 30 procent veřejných peněz. Udělejte to také. Dostupný na webu <http://zpravy.ihned.cz/c1-59675190-radicova-zverejnovanim-smluv-jsme-usetrili-30-procent-verejnych-penez-udelejte-to-take>

<sup>257</sup> FARSKÝ. Komplexní pozměňovací návrh k tisku č. 740 – Registr smluv. (Viz pozn. 250).

Další podstatná odlišnost od české právní úpravy spočívá ve stanovení správně-právních sankcí. Zatímco zveřejňování je podle české právní úpravy obtížně vynutitelné (viz praktická část této práce), podle slovenské právní úpravy je porušení povinnosti stanovené zákonem o svobodném přístupu k informacím přestupkem (§ 21a slovenského zákona). Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 1650 euro nebo zákaz činnosti až na dva roky. Přestupkem je rovněž nezveřejnění smlouvy nebo objednávky, která má být podle zákona zveřejněna.<sup>258</sup> Protože jde o správní delikt projednávaný na návrh, má navrhovatel práva účastníka řízení a může se případně domoci přezkumu rozhodnutí na základě žaloby před soudem.

## 11.2 Velká Británie

Ve Velké Británii na přístup k informacím institucionálně dohlíží informační komisař. Příslušná úprava<sup>259</sup> nabyla v plném rozsahu účinnosti 1. 1. 2005. Dohled informačního komisaře se vztahuje rovněž na proaktivní zveřejňování informací.

Základem zveřejňování informací ve Velké Británii jsou tzv. publikační schémata. Koncept publikačních schémat navrhoval Oldřich Kužílek i pro Českou republiku.<sup>260</sup> Podle § 19 britského zákona o svobodě informací z roku 2000 platí, že každý veřejný úřad má povinnost přijmout a udržovat schéma, podle něhož úřad zveřejňuje informace a které bylo schváleno informačním komisařem. Povinností úřadu je rovněž čas od času přezkoumat své publikační schéma. Pochopitelně je povinností úřadu též informace podle publikačního schématu zveřejňovat.

Publikační schéma určuje, jaké druhy informací se mají zveřejňovat,<sup>261</sup> jakým způsobem a případně za jaký poplatek. (Jednoduchým příkladem publikačního schématu je § 5 InfZ, který zakotvuje bezplatné zveřejňování určité sestavy informací, viz podrobněji stať 4.2 na straně 35.) Informační komisař pak má možnost svůj souhlas s publikačním schématem odvolat a odvolání souhlasu nabude účinnosti po šesti měsících. Všechna rozhodnutí informačního komisaře musí být odůvodněna. Britský zákon také počítá se vzorovými publikačními schématy, která může informační komisař schválit pro vymezený okruh povinných subjektů. V takovém případě se vyžaduje jeho souhlas pouze v rozsahu, v jakém se úřad od vzorového publikačního schématu odchýlí.

<sup>258</sup>WILFLING. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár, problémy z praxe rozhodnutia súdov (viz pozn. 251), s. 234.

<sup>259</sup>Freedom of Information Act 2000. Dostupný na webu <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36>.

<sup>260</sup>KUŽÍLEK. Analýza potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím (viz pozn. 205).

<sup>261</sup>Co se týče hmotného práva, britský zákon obsahuje mnohem více výjimek, které je třeba při poskytování informací zohlednit. V tomto ohledu si český zákonodárce počínal mnohem úspěšněji.

Postup vymáhání upravuje § 52 britského zákona, podle něhož může informační komisař vydat oznámení o prosazení zákona. Podmínkou pro vydání je skutečnost, že úřad nesplnil některou z povinností stanovenou v první části zákona (tedy včetně povinností stanovených v § 19 britského zákona, který se týká publikačních schémat). Oznámení obsahuje rozpis kroků, které je třeba ke splnění publikační povinnosti podniknout, a stanovuje k tomu lhůtu. Pokud úřad nepostupuje podle oznámení, osvědčí informační komisař podle § 54 soudu, že úřad nepostupuje podle oznámení. Jakmile informační komisař osvědčil, že úřad nepostupuje podle oznámení k prosazení zákona, přezkoumá věc soud, vyslechne obhajobu úřadu a případně postupuje ve vztahu k úřadu, jako by se dopustil pohrdání soudem. Novela z roku 2012<sup>262</sup> rozšiřuje publikační schémata také na datové soubory (angl. „datasets“), o které žadatel požádal a které musí úřad zveřejňovat způsobem vhodným pro opakované užití (viz stať 10.3) pod licenci, kterou určí státní tajemník (angl. „Secretary of State“).

Britský přístup ke zveřejňování informací je zejména institucionální. Spočívá ve vytvoření úřadu, který má pravomoci vůči povinným subjektům a široké správní úvážení v tom, jaká publikační schémata schválí. Stejně tak široká volnost charakterizuje státního tajemníka, který určuje podle své úvahy pro jednotlivé typy dat vhodnou licenci podle autorského zákona, která by měla umožňovat opakované užití.<sup>263</sup>

Podstatné na britském modelu je, že na rozdíl od české právní úpravy obsahuje flexibilnější úpravu zveřejňovaných informací. Povinný subjekt tak může se souhlasem informačního komisaře vytvořit takovou strukturu povinně zveřejňovaných informací, která odpovídá jeho povaze a vychází občanům vstříc. Povinnost tak není plněna pouze formálně, jak se děje v českém prostředí, ale je opravdu užitečným a srozumitelným způsobem, jak pro občany zveřejnit informace. Příklad modelového publikačního schématu jsem shrnul v tab. 18.

Zejména však britské právo obsahuje procesní nástroje k vynucení publikační povinnosti.

Vedle toho je však patrná i jasná politická podpora, protože vláda se do povinného zveřejňování informací sama zapojila a zveřejnila velký počet datových souborů

---

<sup>262</sup>§ 19 odst. 2A Protection of Freedoms Act 2012. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/part/6/crossheading/publication-of-certain-datasets>

<sup>263</sup>Copyright se (v Británii) vyvinul ze zákonného monopolu nakladatelského cechu, který mu uděloval panovník, tj. v podstatě ze státní cenzury. I dnes se na tzv. úřední díla (podle českého práva § 3 AutZ) v britském právu hledí jako na díla, kde je nositelem práv Koruna. Uvedený problém tak české právo díky institutu úředního díla řešit nemusí, a to s dříve zmíněnou výjimkou *sui generis* ochrany databází a případem, kdy je povinný subjekt vykonavatelem práv na základě smlouvy se zhotovitelem díla.

<sup>264</sup>*Model Publication Scheme*. Information Commissioner. 2008. Dostupný z WWW: <[http://www.ico.org.uk/upload/documents/library/freedom\\_of\\_information/detailed\\_specialist\\_guides/generic\\_scheme\\_v1.0.pdf](http://www.ico.org.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf)>.

Druh informace	Podrobnější popis
Kdo jsme a co děláme	Organizační informace, místa a kontakty, ústavní a jiné právní základy vlády.
Z jakých peněz a jak utrácíme	Finanční informace týkající se předpokládaných a skutečných příjmů a výdajů, veřejné zadávání a smlouvy.
Jaké jsou naše priority a jak nám to jde Jak rozhodujeme	Strategie a informace o výkonu, plány, hodnocení, inspekce a posudky. Návrhy politik a rozhodnutí. Rozhodovací postup, vnitřní podmínky a postupy, konzultace.
Naše politiky a postupy	Aktuální sepsané postupy pro plnění úkolů a odpovědnost
Seznamy a rejstříky	Informace uchovávané v registrech vyžadovaných zákonem a dalších seznamy a registry týkající se úředních úkolů
Služby	Rady a prohlídky, brožury a letáky, záznamy a tiskové zprávy. Popis nabízených služeb.

**Tabulka 18:** Druhy informací podle modelového publikačního schématu v britské právní úpravě.<sup>264</sup> Z tohoto příkladu si lze vzít příklad, že není vhodné informace prezentovat jako umělý seznam daný ustanoveními zákona. Při sestavení publikačního schématu je naopak třeba dbát na to, že veřejná správa je službou veřejnosti. Právě pro ni by také mělo být schéma srozumitelné.

na své internetové stránce.<sup>265</sup> Vláda na svých stránkách také zpřístupňuje aplikace do mobilních telefonů, které zveřejněná data využívají (např. informace z turismu, zdravotnictví, dopravy atd.). Samotný vývoj aplikací je však v rukou soukromého sektoru a pouze z důvodů tržních principů a situace na trhu s aplikacemi je většina z nich pro občany zdarma dostupná.

<sup>265</sup> Aplikace <http://data.gov.uk/apps>

## Část IV

# Navrhované změny

## 12 Navrhované změny zákona o svobodném přístupu k informacím

### 12.1 Publikační schéma

Základem je samozřejmě moderní řešení úkolu veřejné správy zveřejňovat informace. Domnívám se, že inspiraci by bylo vhodné čerpat z publikačních schémat zavedených ve Velké Británii, prostřednictvím kterých by se výčet uvedený v § 5 a struktura podle vyhlášky č. 442/2006 Sb. postupně aktualizovaly.

Existovalo by modelové publikační schéma (viz tab. 18). Pro každý typ povinného subjektu by bylo možné publikační schéma upřesnit. Publikační schéma pro veřejnou vysokou školu by například zahrnovalo její rozpočet, dlouhodobý záměr, vnitřní předpisy, schválené dokumenty pro akreditované studijní programy, uzavřené hospodářské smlouvy a histogram rozdělení mezd. Je vhodné využít existující zdroje dat, aby je podnikatelé nemuseli zasílat několikrát (stať 8.3 na straně 65).

**Dílčí závěr:** Publikační schéma by bylo voleno tak, aby veřejnost měla přístup ke všem podstatným informacím o činnosti povinného subjektu. Široké uplatnění by měly nalézt i informační systémy nabízející ověřené výpisy z veřejných rejstříků na internetových stránkách, jak se předpokládá například u rejstříku právnických osob (stať 10.5.2 na straně 84).

### 12.2 Požadavky na formát

Pro dlouhodobý přínos zveřejňování informací je třeba změnit zákony tak, aby zveřejňované informace byly automaticky zpracovatelné, propojitelné a analyzovatelné podle standardu otevřených dat (stať 5.2). Obecná právní úprava formátu by se měla vztahovat na všech zhruba tisíc informačních systémů veřejné správy, které obsahují veřejnou část.

Zákon by jasně definoval požadavky na otevřená data, o nichž byla řeč ve stati 5.2, a to jak ve vztahu ke zveřejňování, tak ve vztahu přenosu dat. Spolupráce je totiž nutná i od osob soukromého práva, které poskytují informace úřadům ke zveřejnění (například účetní výkazy uvedené v 10.5), a měla by být obecně upravena v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

Pokud by zvláštní zákon stanovil povinnost zveřejnit dokument nebo předložit dokument, který má být dále zveřejněn orgánem veřejné moci, bylo by třeba jeho obsah poskytnout také v elektronické podobě. Formát dat by byl stanoven opatřením obecné povahy, a to jako svobodně použitelný formát, s volně dostupnou specifikací a možností snadné úpravy dat. Takto by musely být zveřejňovány např. všechny formuláře veřejné správy.

V konkrétním případě účetních výkazů by stačilo jediné předání podnikatelem finančnímu úřadu. Podnikatel by nemusel informace doručovat rejstříkovému soudu, neboť ten by je dostal od finančního úřadu. Takovým způsobem by bylo možné během několika let dosáhnout toho, že účetní informace v obchodním rejstříku bude možné propojit a automaticky analyzovat podle standardu otevřených dat.

Jiným příkladem takto odevzdávaných informací by byly výroční finanční zprávy politických stran, jejichž sponzory by bylo možné analyzovat v propojení s obchodním rejstříkem a věstníkem veřejných zakázek.

Dalším problémem jsou právní vady, které brání zveřejňování informací a jejich opakovanému užití. Příkladem je ochrana databází, které by měly být považovány za úřední díla ve smyslu § 3 AutZ. Díla vytvořená na objednávku pro základní povinné subjekty by měla umožňovat opakované užití (např. webové stránky, fotografie, databáze, právní posudky, smlouvy apod.).

**Dílicí závěr:** Zákon by uplatnil požadavky otevřených dat (stať 5.2) usnadňující opakované použití na vstupní i výstupní informace.

### 12.3 Určení nadřízeného správního orgánu

Jak jsem ukázal ve stati 3, veřejný dohled jiným povinným subjektem je charakteristickým znakem jiné veřejné instituce podle § 2 odst. 1 InfZ. Mám zde na mysli dohlížející povinný subjekt, který je státním orgánem, veřejnoprávní korporací nebo jinou veřejnou institucí, která je zřízena zákonem.<sup>266</sup>

Tento dohlížející povinný subjekt by měl mít v řízení o odpírání informací postavení nadřízeného správního orgánu, aby bylo zajištěno nezávislé posouzení odvolání, případně stížnosti. Nadřízený správní orgán by měl také uplatňovat svou působnost při stížnosti na postup při zveřejnění informace. Proto je třeba, aby tento orgán byl pokud možno nezávislý a aby bylo minimalizováno použití § 20 odst. 5 InfZ.

Zajímavá právní úprava je obsažena v zákoně o poskytování informací o životním

<sup>266</sup>To je z toho důvodu, aby například některá veřejnoprávní korporace nemohla založit dceřinou obchodní korporaci, která by vlastnila další vnukovskou obchodní korporaci, jejíž nadřízeným správním orgánem by byla dceřiná obchodní korporace, nikoliv sama veřejnoprávní korporace. Takovém umělé přesouvání vztahů nadřízenosti a podřízenosti nelze ve veřejné správě tolerovat, neboť je v podstatě obcházením imperativu čl. 2 Ústavy.

prostředí, o které jsem podrobně pojednal ve stati 10.6. Veřejná instituce pověřená např. státním orgánem zde nerozhoduje sama, ale rozhoduje v takovém případě vždy státní orgán, který ji pověřil. Tím se samozřejmě posouvá i nadřízený správní orgán, kterým již není orgán pověřující, ale jeho nadřízený správní orgán. V opačném případě je jak povinný subjekt, tak jeho nadřízený správní orgán součástí jediného řízeného celku, např. samosprávy, ve kterém je prakticky vyloučeno relativně nezávislé posouzení odvolání.

Mám za to, že způsob určení nadřízeného správního orgánu podle zákona o právu na informace o životním prostředí je vhodnější, neboť žádným způsobem nezohledňuje zakládání dceřiných a vnukovských právnických osob. Samotné vydání rozhodnutí bych nicméně odchylně od zákona o právu na informace o životním prostředí nechal na povinném subjektu. V praxi to znamená, že o odpírání informací v Dopravním podniku města Brna bude rozhodovat Dopravní podnik ve stejném postavení jako město Brno samotné. Nadřízeným správním orgánem města Brna, jeho orgánů i právnických osob, které ovládá, by byl Krajský úřad Jihomoravského kraje.

**Dílčí závěr:** Dosavadní difuzní úpravu nadřízených správních orgánů uvedenou v tab. 6, 7, 8, 9 jsem navrhl<sup>267</sup> nahradit následující úpravou:

Povinný subjekt založený podle soukromého práva a povinný subjekt zřízený podle veřejného práva, který nad ním vykonává dohled, mají tentýž nadřízený správní orgán. Stanoví se stejně jako nadřízený správní orgán povinného subjektu vykonávajícího dohled.<sup>268</sup> Nadřízeným správním orgánem odvolacího orgánu by byl informační komisař (viz dále).

Alternativou k tomuto návrhu je centralizované řešení, kdy by byl odvolacím orgánem přímo informační komisař. K tomuto řešení se přiklání také studie OECD.<sup>269</sup>

## 12.4 Procesní řešení nezveřejnění informace

Je třeba napravit chybějící úpravu řešení protiprávního stavu, kdy nejsou zveřejněny informace, u kterých zákon stanoví publikační povinnost a není dán procesní pro-

<sup>267</sup>MICHÁLEK. Připomínky k návrhu změny zákona o svobodném přístupu k informacím, který předložilo dne 27. září ministerstvo vnitra k veřejné diskusi (viz pozn. 152), s. 22.

<sup>268</sup>Srovnej shodně ideové východisko Krajského soudu v Brně vyjádřené v rozsudku ze dne 7. 6. 2013, sp. zn. 62 A 26/2012: „Svěřuje-li zákon určitý výkon veřejné správy správnímu orgánu (jenž je bezesporu povinným subjektem i podle zákona o svobodném přístupu k informacím) a současně tomuto správnímu orgánu umožňuje tímto výkonem veřejné správy pověřit jiný subjekt (...), je třeba na tento pověřený subjekt nahlížet při výkonu státní správy shodně jako na správní orgán, který je primárně k výkonu této veřejné správy určen. Není totiž rozumného důvodu rozlišovat mezi situací, kdy správní orgán zákonné zmocnění k pověření nevyužije a veřejnou správu vykonává sám, a situací, kdy výkonem veřejné správy v souladu se zákonem pověří jiný subjekt.“

<sup>269</sup>SAVINO. Right to open public administrations in Europe (viz pozn. 20), s. 42.



středek ochrany ani přirozená sankce, např. neúčinností. V opačném případě zůstane povinné zveřejňování informací *lex imperfecta*.

Problémovou se jeví povaha rozhodování povinného subjektu o tom, zda informace má nebo nemá být zveřejněna. V případě reaktivního zveřejňování není mnoho prostoru pro správní uvážení, nevydává se rozhodnutí a je třeba postupovat jako při nečinnosti u jiného úkonu správního orgánu. Nezveřejnění konkrétní informace zasahuje do právní sféry každého člověka, protože ho nezákonnou nečinností zkracuje na ústavně zaručeném právu na informace.

Za správné řešení považuji individualizaci porušení práva. Každý, jehož právo na přístup ke zveřejňované informaci bylo porušeno, má mít možnost se bránit procesní stížností. Rozsah by mohl být širší, aby zahrnul i případy, kdy je některému člověku neoprávněně odpírán vzdálený přístup k serveru s vládními informacemi nebo když státní orgán omezuje vyhledávání informací na svém serveru technickými prostředky. Takovým institutem je v zákoně o svobodném přístupu k informacím stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a InfZ.

**Dílčí závěr:** Navrhuji zavést nový typ stížnosti na postup při zveřejnění informace. Stížnost na postup při zveřejnění informace by mohla podat dotčená osoba, které byl odepřen přístup k povinně zveřejňované informaci nebo jiné informaci zveřejňované povinným subjektem. Stížnost by bylo nutné podat u povinného subjektu, a to v době, kdy publikační povinnost stále trvá. Nadřízený orgán by při rozhodování o této stížnosti přezkoumal postup povinného subjektu. Buď by ho svým rozhodnutím potvrdil (čímž by založil legitimaci domáhat se zrušení rozhodnutí ve správním soudnictví), nebo by přikázal povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, učinil potřebná opatření ke zveřejnění informace, anebo by usnesením věc převzal a informaci poskytl zveřejněním sám. Efektivní ochranu při maření zveřejňování informací by poskytoval informační komisař (viz dále).

Správní soud by měl povinnost informačního příkazu podle § 16 odst. 4 InfZ i v případě zveřejnění informací, a to i v řízení o nezákonném zásahu nezveřejněním informace.

## 12.5 Sankce za nezveřejnění

Sankce absolutní neúčinnosti, která platí u zákonů a ve slovenské úpravě také u povinně zveřejňovaných smluv, nevyžaduje vnější kontrolu a zajišťuje povinné zveřejňování. Jiný typ sankce za nezveřejnění, který zákon o svobodném přístupu již obsahuje, postihuje případ, kdy povinný subjekt vůbec nezveřejní elektronickou adresu podatelny, ač je k tomu povinen. Sankcí za nezveřejnění je, že žadatel může zaslat

svou žádost o informace na libovolnou e-mailovou adresu povinného subjektu (§ 14 odst. 3 InfZ).

Jde tedy v podstatě o to, že s faktickým stavem nezveřejnění lze spojit určité nepříznivé právní následky pro povinný subjekt (např. fikce neexistence), případně příznivé právní následky ve prospěch toho, kdo přistupuje k informacím (např. uvolnění podmínek, možnost namítat neznalost).

Podobně je například ve správním řádu zvýhodněn účastník řízení, jemuž nebyla poskytnuta informace o poučení. Právním následkem nesplnění povinnosti poskytnout poučení je prodloužení lhůty na podání o odvolání na 90 dní od oznámení rozhodnutí (§ 83 odst. 2 SpŘ).

Současný zákon sankce téměř neobsahuje, ačkoliv původní návrh s nimi počítal.<sup>270</sup> Mám za to, že nesplnění publikační povinnosti lze sankcionovat u téměř u všech právních aktů neúčinností (tj. například zákony, rozpočty, smlouvy, objednávky, faktury, viz tab. 10 na straně 33) a u návrhů právních aktů jejich neprojednatelností (např. nelze projednat rozpočet veřejné vysoké školy nebo její dlouhodobý záměr, pokud nebyl aspoň 15 dní před termínem pro podání pozměňovacích návrhů zveřejněn na jejich internetových stránkách; minulý rok se například na Univerzitě Karlově tyto dokumenty předem vůbec nezveřejňovaly).

Vedle toho by též měl být upraven přestupek porušování práva na informace, který by postihl výjimečné úmyslné porušování povinnosti poskytovat informace na žádost nebo zveřejněním. Například podle slovenské úpravy uvedené ve statí 11.1 jde o návrhový přestupek s účastí žadatele nebo dotčené osoby v řízení. Výše sankce by měla být úměrná velikosti právnické osoby (srovnej sankce u zveřejňování účetnictví podle výše aktiv (stať 10.5.1 na straně 83), aby mohla mít reálný donucující účinek i na velké společnosti.

**Dílčí závěr:** Navrhuji přijmout úpravu povinného zveřejňování smluv, objednávek a faktur se sankcí neúčinnosti pro právní dokumenty a jejich návrhy podle slovenské úpravy (11.1), případně podle návrhu poslance Jana Farského,<sup>271</sup> a doplnit úměrnou správněprávní sankcí projednávanou na návrh poškozeného.

## 12.6 Informační komisař

Domnívám se, že pro rozvoj svobodného přístupu k informacím v českých podmínkách je třeba institucionální zázemí. Ostatně Česká republika je společně s Polskem a Španělskem jednou z mála zemí, kde poskytování informací podléhá obdobnému

<sup>270</sup>KUŽÍLEK; ŽANTOVSKÝ. Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky (viz pozn. 10), s. 18.

<sup>271</sup>FARSKÝ. Komplexní pozměňovací návrh k tisku č. 740 – Registr smluv. (Viz pozn. 250).

instančnímu postupu jako vydávání správních aktů, a tedy většina sporů končí před správními soudy.<sup>272</sup>

Podle mého názoru je odchýlení odůvodněno tím, že poskytování informací je nejen součástí působnosti povinných subjektů, ale rovněž zárukou zákonnosti ve veřejné správě.

Řešením by mohl být monokratický informační komisař s celostátní působností, který by na úsek poskytování informací dohlížel. Vhodným příkladem je informační komisař ve Velké Británii (stať 11.2 na straně 92).

Lze očekávat, že by činnost informačního komisaře byla pro stát výhodná i ekonomicky, z hlediska snížení počtu soudních sporů, administrativy ohledně žádostí o informace, která by byla zveřejňováním informací podle publikačních schémat omezena, a rychlejšího prosazení práva na informace.

**Dílčí závěr:** Navrhuji zřízení úřadu informačního komisaře, který je např. ve Velké Británii. Informační komisař by byl nadřízeným správním orgánem úřadů, které rozhodují o odvolání, rozhodoval by ve věcech nečinnosti v odvolacím řízení, v přezkumném řízení, při vydání informačního příkazu apod. Informační komisař by na návrh příslušného orgánu veřejné moci stanovil opatřením obecné povahy strukturu dokumentu určeného ke zveřejnění, přípustné strojově čitelné formáty dokumentu a jeho metadat, jakož i případy, kdy z důvodu zjevné nepřiměřenosti není třeba obsah převádět do strojově čitelných formátů. Informační komisař by také schvaloval použití publikačního schématu.<sup>273</sup>

---

<sup>272</sup>SAVINO. Right to open public administrations in Europe (viz pozn. 20), s. 36.

<sup>273</sup>Ibid., s. 42.

# Závěr

Povinné zveřejňování je přirozenou reakcí na globalizaci společenských vztahů. Tím, že informace již není předmětem jednoduchého předávání mezi žadatelem a povinným subjektem, nýbrž je zpřístupněna každému člověku bez poplatku, nabývá charakteru veřejnosti, který by měl být pravidlem pro informace ve veřejné správě.

Domnívám se, že ke zveřejňování vedly historicky tlaky dvou vlivných skupin z protichůdných pozic:

- Zveřejnění zákonů v autokratických společnostech požadovali svrchovaní vládci. Sledovali cíl, aby jejich příkazy byly všem známé. Důvod zveřejňovat jiné informace o vládě či snad její kontrole byl razantně odmítán, pokud byl vůbec vysloven. Státní správa byla budována na kamerálním principu diskretnosti. Pomahač<sup>274</sup> cituje výmluvný příklad: Caesar považoval za zvlášť dobře spravované galské vesnice, kde se o politice doma nemluvílo. Efektivní správa spočívala v tom, „že úředníci jednotlivých kmenů pečlivě shromažďují všechny informace, ale pak je utajují a předávají jen těm, kteří jsou povoláni přijímat rozhodnutí.“
- V řeckých demokraciích a ovšem i v moderní pluralitní společnosti byla idea svrchovanosti vládců nahrazena svrchovaností lidu. Veřejné záležitosti mají být řešeny veřejně, například na veřejných shromážděních. Lidé totiž přirozeně požadují, aby informace spravované jejich jménem byly též zpravidla dostupné jak ke kontrole (poskytování na žádost), tak k vlastnímu užítku (opakované použití informací veřejného sektoru). Byť byla tato nová idea dávno vtělena do ústav a zákonů, vlády se jen pomalu vypořádávají se skutečností, že se neomezená dostupnost informací a jejich automatická propojitelnost a kontrola stala technologicky *uskutečnitelnou*.

Svobodný přístup k úředním informacím se dosud realizoval zejména v poněkud nemotorné formě vyřizování žádostí. Nyní se chtě nechtě přizpůsobuje technologickým možnostem a tento proces bude nepochybně dále pokračovat. Původní princip publicity, historicky reprezentovaný veřejnými shromážděními, která se však s růstem populace stala nemožnými, získal díky povinnému zveřejňování novou podobu.

Mou snahou bylo podobu zveřejňování informací prozkoumat a zjistit, jak se v českých podmínkách zveřejňování informací rozvíjí, jaké má institucionální možnosti, procesní postupy a nakolik je skutečně vymahatelné. V teoretické a praktické

---

<sup>274</sup>Richard POMAHAČ. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Alex Čeněk, 2011. ISBN: 978-80-7380-330-8.

části jsem dospěl k následujícím zobecnitelným závěrům o zveřejňování informací a jeho správněprávních souvislostech:

1. Z hlediska platného práva je možné určit nadřízeným správním orgánem řady veřejných institucí. Je jím ten správní orgán, který nad nimi vykonává dohled. Na rozdíl od zveřejněných rozhodnutí správních soudů mám proto za to, že nadřízeným správním orgánem Dopravního podniku hl. m. Prahy není jeho představenstvo, ale hl. m. Praha, za které vede správní řízení Magistrát hl. m. Prahy. Výsledky jsem shrnul v tab. 6, 7 8, 9.
2. Po vyčerpání opravných prostředků u nadřízeného správního orgánu určeného podle bodu 1 lze podat kvůli nezveřejnění informace eventuální žalobu ke správnímu soudu postupem podrobně rozebraným v 6. Druhou vhodnou možností je žádat o všechny informace, které mají být zveřejněny. Vedle toho existují další nezávazné cesty pomocí kontroly, které jsem popsal ve stati 9.1.
3. Tyto procesní cesty jsou však pomalé a nejisté, natož aby byly obecně známé. Lze shrnout, že nejsou stanoveny žádné zvláštní procesní postupy k vynucení publikační povinnosti. Pokud jsou stanoveny sankce, přistupuje se k nim v zanedbatelném počtu případů. Neexistuje instituce, která by politiku státu v oblasti zveřejňování informací sjednocovala, naopak je nevhodně svěřena Ministerstvu vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů, které mají zpravidla zájem spíše na tom, aby informace zveřejněny nebyly.
4. V důsledku uvedených vlivů dochází k jednoznačnému regulatornímu selhání v povinném zveřejňování informací. Podíl povinných subjektů, které plní publikační povinnost, jsem uvedl v tab. 17. Pouze mizivá část obchodních korporací a příspěvkových organizací, které jsou povinnými subjekty, dodržuje svou publikační povinnost. Regulatorní selhání státu je o to závažnější, že k němu dochází i v oblasti zveřejňování informací v jiných oblastech. Ukazuje se nicméně, že veřejnoprávně regulované oblasti vykazují vyšší míru plnění povinnosti zveřejňovat informace.
5. Regulatorní selhání jsem ověřil také prakticky. Se situací jsem se detailně seznámil na zhruba 250 úkonech správního řízení a správního soudnictví ve věci poskytování informací a jejich následného zveřejnění. Zhodnotil jsem zkušenosti ze zveřejňování informací veřejnými vysokými školami, prezidentem republiky, Českou televizí a justičními orgány (stať 9.2). Mezi všemi uvedenými případy nebyl ani jeden povinný subjekt, který by informace v souladu se zákonem zveřejnil.

6. Pro nápravu regulatorního selhání jsem navrhl řešení *de lege ferenda*. Nákladný administrativní proces je třeba nahradit širokým automatickým zveřejňováním podobně jako při poskytování informací o životním prostředí. Je třeba zajistit možnost odvolání k nezávislému nadřízenému správnímu orgánu v případě společností vlastněných městem. Navrhuji též zřízení funkce monokratického informačního komisaře, který by vykonával vrchní státní dozor na úseku poskytování informací a schvaloval by publikační schémata podobně jako ve Velké Británii. Příslušné legislativní návrhy, které vycházejí z teoretických i praktických poznatků, jsem uvedl v části IV.

## Seznam zkratek

Všechny níže uvedené právní předpisy jsou použity ve znění platném ke dni zpracování této publikace.

<b>AutZ</b>	zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon
<b>ExŘ</b>	zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád
<b>InfZ</b>	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
<b>KZř</b>	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
<b>Listina</b>	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
<b>NOZ</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>OSŘ</b>	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
<b>OZř</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
<b>RPÚR</b>	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
<b>SpŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>Ústava</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
<b>VSZI</b>	vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup
<b>ZhlmP</b>	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
<b>ZFK</b>	zákon č. 320/2001, o finanční kontrole
<b>ZIŽP</b>	zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
<b>ZOK</b>	zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích
<b>ZOOÚ</b>	zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
<b>ZVŠ</b>	zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
<b>ZVZ</b>	zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Citovaná rozhodnutí jsou dostupná na internetové stránce

- Nejvyššího správního soudu <http://www.nssoud.cz>,
- Ústavního soudu <http://nalus.usoud.cz>,
- Nejvyššího soudu <http://www.nsoud.cz>.

Učebnicí se míní kniha Správní právo: Obecná část od Hendrycha a kol.<sup>275</sup>

Pokud není uveden den přístupu k webové stránce, rozumí se jím den zpracování této práce.

---

<sup>275</sup>HENDRYCH et al. Správní právo: obecná část (viz pozn. 6).



## Seznam tabulek

1	Typy publikační povinnosti . . . . .	4
2	Subjekty informační povinnosti . . . . .	12
3	Členění veřejných institucí . . . . .	17
4	Pomocné úřady . . . . .	18
5	Subjekty publikační povinnosti . . . . .	19
6	Nadřízený správní orgán státních úřadů . . . . .	23
7	Nadřízený správní orgán veřejnoprávních korporací . . . . .	24
8	Nadřízený správní orgán veřejných podniků a ústavů . . . . .	24
9	Osoba stojící v čele pomocného úřadu . . . . .	25
10	Členění povinně zveřejňovaných informací podle právní závaznosti . . . . .	33
11	Členění povinně zveřejňovaných informací podle činnosti . . . . .	34
12	Plnění publikační povinnosti ústředními orgány státní správy . . . . .	62
13	Plnění publikační povinnosti kanceláři . . . . .	63
14	Plnění publikační povinnosti vyššími územními samosprávnými celky . . . . .	63
15	Plnění publikační povinnosti veřejnými vysokými školami . . . . .	67
16	Plnění publikační povinnosti veřejnými podniky . . . . .	68
17	Srovnání míry plnění publikační povinnosti . . . . .	68
18	Modelové publikační schéma podle britské právní úpravy . . . . .	94

## Seznam použité literatury

- Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2007. (Citováno na s. 36, 46.)
- ČERNÝ, Pavel et al. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. ISBN: 80-7201-600-8. (Citováno na s. 47, 48, 54.)
- Digitální Česko 2.0. Cesta k digitální ekonomice*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2013. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <[http://www.mpo.cz/assets/cz/e-komunikace-a-posta/Internet/2013/4/Digi\\_esko\\_v.2.0.pdf](http://www.mpo.cz/assets/cz/e-komunikace-a-posta/Internet/2013/4/Digi_esko_v.2.0.pdf)>. (Citováno na s. 39, 40.)
- ELIÁŠ, Karel. *Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku*. Vláda České republiky, 2012. Dostupný z WWW: <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>>. (Citováno na s. 16.)
- FARSKÝ, Jan. *Komplexní pozměňovací návrh k tisku č. 740 – Registr smluv*. 2013. Dostupný z WWW: <[http://www.janfarsky.cz/aktuality/173\\_Komplexni-pozmenovaci-navrh-k-tisku-c-740-Registr-smluv/](http://www.janfarsky.cz/aktuality/173_Komplexni-pozmenovaci-navrh-k-tisku-c-740-Registr-smluv/)>. (Citováno na s. 90, 91, 99.)
- FRUMAROVÁ, K. *Správní dozor a obdobné činnosti*. Univerzita Palackého v Olomouci. 2012. Dostupný z WWW: <[www.pf.upol.cz/fileadmin/user\\_upload/PF..../Spravni\\_dozor\\_2012.ppt](http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF..../Spravni_dozor_2012.ppt)>. (Citováno na s. 21.)
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. In: *Správní právo 2011*. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-6-11w-frumarova-pdf.aspx>>. (Citováno na s. 56.)
- FUREK, Adam. *Návrh Ministerstva vnitra na změnu zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvodová zpráva*. Ministerstvo vnitra, 2012. (Citováno na s. 15.)
- FUREK, Adam; Lukáš ROTHANZL. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde, 2012. ISBN: 978-80-7201-868-0. (Citováno na s. 1, 15, 20, 37, 38, 54.)
- HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. ISBN: 978-80-7179-254-3. (Citováno na s. 4, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 26, 28, 31, 49, 53, 56, 69, 80, 105.)
- CHLAPEK, Dušan, Jan KUČERA, Martin NEČASKÝ. *Metodika publikace otevřených dat veřejné správy ČR*. Verze 1.0. 2012. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <[http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/otevrena-data/Methodika\\_Publ\\_OpenData\\_verze\\_1\\_0.pdf](http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/otevrena-data/Methodika_Publ_OpenData_verze_1_0.pdf)>. (Citováno na s. 40.)
- KORBEL, František. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. aktualizované

- vané a doplněné vydání podle stavu k 1. 5. 2005. Praha: Linde, 2005. ISBN: 80-7201-532-x. (Citováno na s. 1.)
- KORBEL, František (ed.). *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. ISBN: 978-80-7478-022-6. (Citováno na s. 1, 51, 55.)
- IDEM. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb.* Dizertační práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Katedra správní vědy a správního práva a finančního práva. Vedoucí dizertační práce Soňa Skulová. Brno 2005. Dostupný z WWW: <<http://www.otevrete.cz/knihovna/odborna-literatura/files/download/korbel-disertacni-prace/>>. (Citováno na s. 6, 7, 9, 11, 14, 31.)
- KORBEL, František; Filip MELZER. *Společenské a právní základy zveřejňování judikatury a způsob jeho realizace*. In: *Právní rozhledy* 2011, s. 314–321. (Citováno na s. 38.)
- KOSAŘ, David. *Když Úmluva omezuje víc než Listina: čl. 10 odst. 2 EÚLP versus čl. 17 odst. 4 LZPS*. Jiné právo. 2010. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.cz/2010/10/kdyz-umluva-omezuje-vic-nez-listina-cl.html>>. (Citováno na s. 7.)
- KÜHN, Zdeněk; Hynek BAŇOUC. *O publikaci a citaci judikatury, aneb, Proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty*. In: *Právní rozhledy* 2005, s. 484–491. (Citováno na s. 38.)
- KUŽÍLEK, Oldřich. *Analýza potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím*. Studie k plnění úkolu 1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. 2011. (Citováno na s. 60–63, 89, 92.)
- KUŽÍLEK, Oldřich; Michael ŽANTOVSKÝ. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. ISBN: 80-7201-318-1. (Citováno na s. 6, 9, 90, 99.)
- LUKEŠ, Jan. *Podání žaloby po příkazu nadřízeného orgánu*. Otevřete.cz. 2013. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <<http://forum.otevrete.cz/viewtopic.php?t=3590>>. (Citováno na s. 52.)
- Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím*. 2012. [Cit. 22.7.2013] Dostupný z WWW: <[www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx)>. (Citováno na s. 37.)
- MICHÁLEK, Jakub. *Připomínky k návrhu změny zákona o svobodném přístupu k informacím, který předložilo dne 27. září ministerstvo vnitra k veřejné diskusi*.

- Česká pirátská strana, 2012. Dostupný z WWW: <[https://www.pirati.cz/\\_media/rp/rp\\_34\\_2012.pdf](https://www.pirati.cz/_media/rp/rp_34_2012.pdf)>. (Citováno na s. 43, 97.)
- MICHÁLEK, Jakub. *Zásadní připomínky Pirátů k návrhu novely autorského zákona*. Česká pirátská strana, 2013. Dostupný z WWW: <[https://www.pirati.cz/\\_media/rp/rp\\_41\\_2012.pdf](https://www.pirati.cz/_media/rp/rp_41_2012.pdf)>. (Citováno na s. 43.)
- Model Publication Scheme*. Information Commissioner. 2008. Dostupný z WWW: <[http://www.ico.org.uk/upload/documents/library/freedom\\_of\\_information/detailed\\_specialist\\_guides/generic\\_scheme\\_v1.0.pdf](http://www.ico.org.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf)>. (Citováno na s. 93.)
- MSP ČR A JUDR. KRAMOLIŠEM, Závazný termín ve spolupráci s (ed.). *Veřejný podnik*. Odbor kompatibility s právem EU Úřad vlády ČR. 2011. Dostupný z WWW: <<http://isap.vlada.cz/Dul/zavaznet.NSF/16ea907fe710296080256db8004c0a0b/b7a5304b2a624ddf802568ab0036ff8b?OpenDocument>>. (Citováno na s. 14.)
- ONDRUŠ, Radek. *Průvodce úředníka novým správním řízením se vzory procesních postupů správních úřadů*. Praha: Linde, 2006. ISBN: 80-7201-591-5. (Citováno na s. 47, 49.)
- PAVLÍČEK, Václav et al. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. 2. aktualizované a podstatně rozšířené vydání*. Praha: Linde, 2002. ISBN: 80-7201-391-2. (Citováno na s. 6, 9.)
- PÍTROVÁ, Lenka. *K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“*. In: Vladimír VOPÁLKA (ed.). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. 1st ed. Praha: ASPI Publishing, 2005, s. 555. ISBN: 80-7357-109-9. (Citováno na s. 47.)
- POMAHÁČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Alex Čeněk, 2011. ISBN: 978-80-7380-330-8. (Citováno na s. 101.)
- POTĚŠIL, Lukáš. *Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy*. In: Jan NECKÁŘ et al. (eds.). *Dny práva. Spisy Právnické fakulty MU č. 337 (řada teoretická)*. Masarykova univerzita, 2008. Dostupný z WWW: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/potesil.pdf>>. (Citováno na s. 56.)
- PROFELDOVÁ, Zdeňka. *Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných územními finančními orgány podle zákona o účetnictví, včetně prověření daňových řízení, a z pokut ukládaných soudy v souvislosti s vedením sbírky listin*. Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/01. Nejvyšší kontrolní úřad, 2012. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/assets/media/informace-12-01.pdf>>. (Citováno na s. 65.)
- První zhodnocení směrnice 96/9/ES, o právní ochraně databází. Pracovní dokument Generálního ředitelství pro vnitřní trh a služby*. Brusel: Evropská komise, 2005.

- Dostupný z WWW: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/databases/evaluation\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/databases/evaluation_report_en.pdf)>. (Citováno na s. 45.)
- SAVINO, Mario. *Right to open public administrations in Europe*. Emergin legal standards. OECD Publishing, 2010. Dostupný z WWW: <[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-right-to-open-public-administrations-in-europe\\_5km4g0zfq27-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-right-to-open-public-administrations-in-europe_5km4g0zfq27-en)>. (Citováno na s. 7, 9, 97, 100.)
- SINGLETON, Susan. *Freedom of Information Act in Practice*. London: Thorogood, 2008. (Citováno na s. 1.)
- SKULOVÁ, Soňa. *Ochrana před nečinností*. In: Správní řád. výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.11.2006. Ed. Stanislav KADEČKA. 1. vydání. Praha: ASPI, 2006. ISBN: 80-7357-226-5. (Citováno na s. 48.)
- IDEM. *Správní právo procesní*. 2. vydání. 2012. ISBN: 978-80-7380-381-0. (Citováno na s. 48, 49.)
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. ke vztahu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád*. In: Správní právo 2007, s. 395–402. ISSN: 4062007395-402. (Citováno na s. 47.)
- STAŠA, Josef. *Vysoká škola a její postavení. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. In: Veřejná správa a právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997. (Citováno na s. 30.)
- TESAŘ, Pavel. *Provozní řád ISDS*. Ministerstvo vnitra. 2013. Dostupný z WWW: <[http://www.datoveschranky.info/assets/ke-stazeni/provozni\\_rad\\_isds.pdf](http://www.datoveschranky.info/assets/ke-stazeni/provozni_rad_isds.pdf)>. (Citováno na s. 42.)
- TOMIS, Adam. *Plnění základních informačních povinností českými obchodními společnostmi*. Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd. Institut ekonomických studií. Praha 2008. (Citováno na s. 64.)
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2nd ed. 2012. ISBN: 978-80-7273-166-4. (Citováno na s. 20, 21, 24, 46–48, 54.)
- VICKERY, Graham. *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*. In: Information Economics, Paris 2011. (Citováno na s. 2.)
- Výzkum naplněnosti sbírky listin*. Zpráva o šetření. Veřejný ochránce práv, 2012. Dostupný z WWW: <[http://www.ochrance.cz/uploads/tx\\_odlistdocument/64-12-VBG-obchodni-rejstrik.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/64-12-VBG-obchodni-rejstrik.pdf)>. (Citováno na s. 65.)
- WILFLING, Peter. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár, problémy z praxe rozhodnutia súdov*. Pezinok: Via iuris – Centrum pre práva občana, 2012. ISBN: 978-80-970686-4-6. (Citováno na s. 90–92.)
- YU, Harlan; David ROBINSON. *The New Ambiguity of 'Open Government'*. In: Princeton CITP/Yale ISP Working Paper 2012. (Citováno na s. 2, 41.)

ZBORAN, Eduard. *System právnických osob*. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta., 2009. [Cit. 30.5.2013] Dostupný z WWW: <[http://is.muni.cz/th/103056/pravf\\_m/system\\_\\_pravnickych\\_\\_osob.pdf](http://is.muni.cz/th/103056/pravf_m/system__pravnickych__osob.pdf)>. (Citováno na s. 16.)

## Resumé

Do jaké míry se dodržuje povinnost zveřejňovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím? Mojí hypotézou bylo, že povinnost zveřejňovat informace není v řadě případů dodržována. Položil jsem si také druhou otázku, zda lze jeho dodržování vymoci stávajícími právními prostředky.

Téma povinného zveřejňování informací jsem si vybral, protože jde o nejjednodušší, nejehospodárnější a neúčinnější způsob, jak občanům zpřístupnit informace. Jde také o aktuální téma, neboť se připravuje v této oblasti nová legislativa.

Práce je členěna na úvod, první část věnovanou platné právní úpravě, druhou část věnovanou její vymahatelnosti, třetí část věnovanou možným alternativním úpravám zveřejňování informací, čtvrtou část věnovanou vlastním návrhům legislativních změn a závěr.

- V první části se věnuji základům platné právní úpravy zveřejňování informací, s nezbytným přesahem k poskytování informací obecně. Podrobně se věnuji vymezení subjektů povinného zveřejňování informací a jejich nadřízeným správním orgánům, jakož i ochraně před nečinností.
- V druhé části zjišťuji míru dodržování publikační povinnosti jednotlivými veřejnými institucemi. Pro vyhodnocení jsem navrhl a použil jednoduchou metodu. Výsledky jsem porovnal se zveřejňováním informací v soukromém sektoru a s předchozími analýzami. Uvádím přehled procesních cest, kterými lze zveřejnění informací právními prostředky dosáhnout, a některé uskutečňuji.
- Ve třetí části se věnuji možným alternativním regulačním přístupům, které přesahují rámec zákona o svobodném přístupu k informacím. Jde zejména o příklady z platné právní úpravy ve zvláštních zákonech a základní charakteristiku progresivních prvků v britské a slovenské úpravě.
- Ve čtvrté části se věnuji zpracování vlastních návrhů změn zákona o svobodném přístupu k informacím a souvisejících zákonů ohledně zveřejňování informací.

V závěru shrnuji výsledky práce: Navrhl jsem praktický právní postup, jak dosáhnout zveřejnění informace. Dále jsem kvantitativně potvrdil předpoklad, že některé druhy povinných subjektů publikační povinnost vůbec neplní a že tudíž dochází k regulatornímu selhání. Načrtl jsem jeho možné legislativní řešení. Vedlejším výsledkem práce je určení nadřízeného správního orgánu ve věci poskytování informací u několika veřejných institucí, které se odchyloje od dosavadních soudních rozhodnutí.

**Klíčová slova:** Povinné zveřejňování informací, transparence, nadřízený správní orgán

## Abstract

To what extent do the authorities comply with the duty to publish information according to the Act No. 106/1999 Coll., on the Free Access to Information? My assumption is that the authorities in the Czech Republic do not comply with the duty to publish information in many cases. I also ask a second question, whether it is possible to enforce the compliance with existing legal means.

I chose the topic of mandatory publishing of information because it is the easiest, most economic and efficient way how to make information available. It is also a hot topic, since new legislation is being prepared in this area.

The thesis is divided into introduction, first part devoted to the legal framework in force, second part devoted to the possibility of its enforcement, third part devoted to the possible alternative ways to regulate mandatory publishing, fourth part devoted to my own suggestions to improve the existing legal framework, and conclusion.

- In the first part I address the foundations of the legal framework of information publishing in force, with the indispensable outreach to providing information in general. In greater detail I work on defining the subjects of duty to publish information and their superior administrative authorities, as well as treating the legal remedies in the case of administrative delays and failure to take action.
- In the second part I examine the extent to which the public authorities comply with the publication duty. I devise and use a simple procedure for evaluation. I compare the results with the publishing of information in the private sector and previous analyses. I outline several procedural ways which can achieve the publishing of information by legal remedies, and I try some of them myself.
- In the third part I treat the possible alternatives to regulation, which go beyond the framework of the Act on the Free Access to Information. This covers mainly examples from the legal framework in force in different laws in the Czech Republic and the basic characteristic of the progressive elements in British and Slovak law.
- In the fourth part I formulate my own proposals to change the Act on the Free Access to Information and related acts regarding the publishing of information.

The conclusion summarizes the results of work: I designed a practical legal procedure to achieve publication of records. I also quantitatively validated the assumption that certain kinds of public authorities do not comply with the duty to publish information at all, which should be considered a regulatory failure. I sketched its



possible legislative solutions. The secondary result is that I determined the superior administrative authority of several public institutions, for the purposes of information disclosure, which appears to be different from the existing judicial decisions.

Key-words: Duty to publish records, transparency, superior administrative authority