

**Informace ke změně zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném
přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,
provedené zákonem č. 241/2022 Sb.**

část druhá
změny účinné od 1. 1. 2023 a 1. 1. 2024

aktualizace dne 25. 1. 2023
(změny vyznačeny červeně, týká se § 8c)

aktualizace dne 4. 10. 2024
(doplnění vyznačeno zeleně, týká se § 8c a výzvy k doplnění)

Text vychází z právního stavu k 1. 11. 2022

Obsah

1. Zveřejnění poskytnuté informace (§ 5 odst. 3).....	3
2. Informování o příjmech fyzických osob (§ 8c).....	5
3. Ochrana kritické infrastruktury (§ 11 odst. 1 písm. f/)	24
4. Ochrana (pre)soudních informací (§ 11 odst. 1 písm. g/)	26
5. Zneužití práva na informace (§ 11a).....	29
7. Prodloužení lhůty (§ 14 odst. 6 písm. d/).....	36
8. Zjednodušená anonymizace (§ 15 odst. 3)	39
9. Informační příkaz (§ 16 odst. 4 až 6)	41
10. Změny v oblasti rozhodování o stížnosti (§ 16a)	46
11. Centrální registr výročních zpráv (§ 5, 18 a 18a).....	50
12. Nahlížení do spisu o informační žádosti (§ 20 odst. 7)	52

1. Zveřejnění poskytnuté informace (§ 5 odst. 3)

§ 5

(3) Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích poskytnutých způsobem podle § 4a odst. 2 písm. e) a f), informacích poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informací postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah. **Poskytnutá nebo doprovodná informace musí být zveřejněna nejméně po dobu 6 let.**

Čl. II zákona č. 241/2022 Sb.

Přechodná ustanovení

2. Informace zveřejněné podle § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se ponechají zveřejněné nejméně po dobu 6 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Ustanovení § 5 odst. 3 informačního zákona nově explicitně upravuje minimální délku doby zveřejnění poskytnuté informace (doprovodné informace) způsobem umožňujícím dálkový přístup

Původní ustanovení § 5 odst. 3 informačního zákona upravovalo povinnost povinných subjektů zveřejnit poskytnutou informaci, případně doprovodnou informaci (*v případě poskytnutí informací sdílením dat prostřednictvím rozhraní informačního systému, v případě umožnění dálkového přístupu k informaci, která se v průběhu času mění, obnovuje, doplňuje nebo opakovaně vytváří, nebo jejím pravidelným předáváním jiným způsobem, v případě poskytnutí informací v jiné než elektronické podobě a v případě, že se jedná o mimořádně rozsáhlé elektronicky poskytnuté informace*) vyjadřující obsah poskytnuté informace.

Nedostatek původního ustanovení § 5 odst. 3 informačního zákona spočíval ve skutečnosti, že jakkoliv byla povinnému subjektu založena povinnost zveřejnit poskytnuté informace, případně informaci doprovodnou, z ustanovení nevyplývalo, jak dlouhou dobu má zveřejnění poskytnutých informací trvat. **Minimální doba splnění zákonné povinnosti byla nejčastěji dovozována ve vazbě na minimální dobu zveřejnění výroční zprávy** (viz ustanovení § 18 informačního zákona a někdejší vyhláška č. 442/2006 Sb.), v níž jsou podané žádosti o informace vykazovány.

Než zrušila vyhláška č. 515/2020 Sb., o struktuře informací zveřejňovaných o povinném subjektu a o osnově popisu úkonů vykonávaných v rámci agendy vyhlášku č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup a vyhlášku č. 416/2008 Sb., kterou se mění vyhláška č. 442/2006 Sb., docházelo k určitému nesouladu s ustanovením § 5 odst. 1 písm. f) informačního zákona. Uvedené ustanovení vyžadovalo zveřejnění výroční zprávy (na všeobecně přístupném místě) za předcházející kalendářní rok, když vyhlášky č. 442/2006 Sb., č. 416/2008 Sb., vyžadovaly „dohledatelnost“ výroční zprávy dálkovým způsobem minimálně za dva roky zpětně. Vyhláška č. 515/2020 Sb., s účinností od 26. prosince 2020, ovšem hovoří pouze o tom, že *se uvede výroční zpráva povinného subjektu o jeho činnosti v oblasti poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím*. Zrušením obou dřívějších vyhlášek tak bylo pro dobu zveřejnění aplikovatelné pouze

ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) informačního zákona, ze kterého se podává, že *každý povinný subjekt musí pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné, jakož i umožnit pořízení jejich kopie, tyto informace: výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací (§ 18)*. Zrušením obou dřívějších vyhlášek tak ve vztahu k výročním zprávám zcela „zmizelo“ jakékoliv ustanovení o jejich zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Absence jakékoliv lhůty byla vyřešena jasným uvedením doby zveřejnění poskytnuté informace (doprovodné informace) v minimální délce trvání 6 let, resp. je zjevné, že v žádném případě nemůže být nadále dovozována z ustanovení týkajícího se zveřejnění výroční zprávy [viz § 5 odst. 1 písm. f) informačního zákona]. Současně je patrné, že je na uvážení povinného subjektu, zda po zákonem stanovené lhůtě poskytnutou informací na svých webových stránkách ponechá i déle či nikoliv. Minimální délka dřívější dovozované doby zveřejnění poskytnutých informací je tak na základě uvedeného ustanovení informačního zákona několikanásobně delší. Dlouhodobá „dohledatelnost“ poskytnutých informací by mohla přinést zejména vyšší míru informovanosti na straně veřejnosti a samozřejmě též eliminovat veškeré výkladové potíže, spojené s délkou zveřejňování poskytnutých informací.

Podle přechodného ustanovení k novele č. 241/2022 Sb. bude nutné informace, které byly zveřejněny do účinnosti novely (tj. do 31. 12. 2022) ponechat zveřejněné ještě po dobu 6 let od účinnosti novelizace, tj. do konce roku 2028.

Při zveřejňování poskytnuté informace lze zveřejnit jak samotné poskytnuté informace (např. „vykopírováním“ z textu odpovědi), tak i celý text odpovědi. V takovém případě je ovšem nutné ze zveřejněného dokumentu odstranit zejména osobní údaje žadatele, neboť zákon ukládá povinnost zveřejnit poskytnuté informace, nikoli identitu žadatele (tedy celou poskytnutou odpověď), a tedy pro zveřejnění osobních údajů nejsou splněny zákonné podmínky. Případné zveřejnění osobních údajů žadatele má proto povahu nezákonného zásahu a může být napadeno žalobou u správního soudu.

2. Informování o příjmech fyzických osob (§ 8c)

§ 8c

Informování o příjmech fyzických osob

(1) Povinný subjekt poskytne informaci o výši příjmu osoby, které poskytl nebo poskytuje veřejné prostředky mající povahu příjmu ze závislé činnosti nebo funkčních požitků podle zákona o daních z příjmů

a) jako

1. veřejnému funkcionáři, na kterého se vztahovaly nebo vztahují povinnosti podle zákona o střetu zájmů,
2. poradci prezidenta republiky, člena vlády, náměstka člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, nebo
3. členovi svého statutárního, řídicího, dozorního nebo kontrolního orgánu, anebo

b) pokud žadatel prokáže veřejný zájem na poskytnutí informace o výši příjmu této osoby a tento veřejný zájem v jednotlivém případě převažuje nad zájmem na ochraně této informace.

(2) Informace o výši příjmu podle odstavce 1 se poskytne v rozsahu jméno, příjmení, funkční, pracovní či jiné obdobné zařazení a výše veřejných prostředků, na kterou vznikl nárok, před zdaněním a dalšími povinnými odvody za období podle obsahu žádosti. Při poskytování informace podle věty první se § 5 odst. 3 se nepoužije.

Související předpisy:

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

§ 6

Příjmy ze závislé činnosti

(1) Příjmy ze závislé činnosti jsou

a) plnění v podobě

1. příjmu ze současného nebo dřívějšího pracovněprávního, služebního nebo členského poměru a obdobného poměru, v nichž poplatník při výkonu práce pro plátce příjmu je povinen dbát příkazů plátce,
2. funkčního požitku,

b) příjmy za práci

1. člena družstva,
2. společníka společnosti s ručením omezeným,
3. komanditisty komanditní společnosti,

c) odměny

1. člena orgánu právnické osoby,
2. likvidátora,

d) příjmy plynoucí v souvislosti se současným, budoucím nebo dřívějším výkonem činnosti, ze které plynou příjmy podle písmen a) až c), bez ohledu na to, zda plynou od plátce, u kterého poplatník vykonává činnost, ze které

plyne příjem ze závislé činnosti, nebo od plátce, u kterého poplatník tuto činnost nevykonává.

(...)

(7) Za příjmy ze závislé činnosti se nepovažují a předmětem daně, kromě příjmů, které nejsou předmětem daně podle § 3 odst. 4, dále nejsou

a) náhrady cestovních výdajů poskytované v souvislosti s výkonem činnosti, ze které plyne příjem ze závislé činnosti, do výše stanovené nebo umožněné zvláštním právním předpisem pro zaměstnance odměňovaného platem, jakož i hodnota bezplatného stravování poskytovaná zaměstnavatelem na pracovních cestách; jiné a vyšší náhrady, než stanoví tento zvláštní právní předpis, jsou zdanitelným příjmem podle odstavce 1,

b) hodnota osobních ochranných pracovních prostředků, pracovních oděvů a obuvi, mycích, čisticích a dezinfekčních prostředků a ochranných nápojů poskytovaných v rozsahu stanoveném zvláštním předpisem, včetně nákladů na udržování osobních ochranných a pracovních prostředků, pracovních oděvů a obuvi, jakož i hodnota poskytovaných stejnokrojů, včetně příspěvků na jejich udržování, dále hodnota pracovního oblečení, určeného zaměstnavatelem pro výkon zaměstnání, včetně příspěvku na jeho udržování,

c) částky přijaté zaměstnancem žalobově od zaměstnavatele, aby je jeho jménem vydal, nebo částky, kterými zaměstnavatel hradí zaměstnanci prokázané výdaje, které za zaměstnavatele vynaložil ze svého tak, jako by je vynaložil přímo zaměstnavatel,

d) náhrady za opotřebení vlastního náradí, zařízení a předmětů potřebných pro výkon práce poskytované zaměstnanci podle zákoníku práce,

e) povinná plnění zaměstnavatele na vytváření a dodržování pracovních podmínek pro výkon práce stanovená právním předpisem.

(8) Hradí-li zaměstnavatel zaměstnanci výdaje (náhrady) podle odstavce 7 písm. b) až d) paušální částkou, považují se tyto výdaje za prokázané do výše paušálu stanoveného zvláštními předpisy nebo paušálu uvedeného v kolektivní smlouvě, ve vnitřním předpise zaměstnavatele, v pracovní nebo jiné smlouvě za předpokladu, že výše paušálu byla zaměstnavatelem prokazatelně stanovena na základě kalkulace skutečných výdajů. Stejným způsobem postupuje zaměstnavatel při stanovení paušálu v případech, kdy dojde ke změně podmínek, za nichž byl paušál stanoven. Jde-li o paušál za použití vlastního náradí, zařízení a předmětů potřebných pro výkon práce zaměstnance, které by jinak byly odpisovány, uzná se jen do výše, v jaké by zaměstnavatel uplatňoval odpisy srovnatelného hmotného majetku při rovnoměrném odpisování v dalších letech odpisování.

(...)

(10) Funkčními požitky jsou

a) funkční platy a plnění poskytovaná v souvislosti se současným nebo dřívějším výkonem funkce, jejichž výše se stanoví podle zákona upravujícího platy a další náležitosti spojené s výkonem funkce představitelů státní moci, některých státních orgánů a soudců¹, s výjimkou platu náležejícího prezidentu republiky a náhrad spojených s výkonem jeho funkce,

b) odměny za výkon funkce a plnění poskytovaná v souvislosti se současným nebo dřívějším výkonem funkce v
1. orgánech obcí a jiných orgánech územní samosprávy,
2. státních orgánech,
3. spolcích a zájmových sdruženích,

4. odborových organizací,
5. komorách,
6. jiných orgánech a institucích.

(11) Za funkční požitek se nepovažují příjmy znalců a tlumočnicků, zprostředkovatelů kolektivních sporů a rozhodců za činnost vykonávanou podle zvláštních předpisů.

Zákon
č. 159/2006 Sb.
o střetu zájmů

§ 2
Veřejný funkcionář

(1) Pro účely tohoto zákona se veřejným funkcionářem rozumí

- a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen "poslanec"),
- b) senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen "senátor"),
- c) člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády¹⁾,
- d) náměstek člena vlády nebo náměstek ministra vnitra pro státní službu,
- e) vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, vedoucí Kanceláře Senátu nebo vedoucí Kanceláře prezidenta republiky,
- f) inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- g) předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,
- h) člen Rady České telekomunikačního úřadu,
- i) člen Rady Energetického regulačního úřadu,
- j) člen bankovní rady České národní banky,
- k) prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu,
- l) předseda nebo člen Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
- m) veřejný ochránce práv a jeho zástupce,
- n) člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- o) člen zastupitelstva kraje nebo člen Zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkci ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- p) člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkci ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, nebo
- q) starosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosta obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo členové rady obce s rozšířenou působností, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

(2) Pokud nejde o veřejného funkcionáře podle odstavce 1, rozumí se pro účely tohoto zákona veřejným funkcionářem také

- a) ředitel bezpečnostního sboru a vedoucí příslušník bezpečnostního sboru 1. a 2. řídicí úrovně podle zvláštního právního předpisu^{2a)} v bezpečnostním sboru, s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb^{3b)},
- b) člen statutárního orgánu, člen řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou právnických

osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení a s výjimkou členů správních rad veřejných vysokých škol a statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu, členů řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu samosprávných stavovských organizací zřízených zákonem,

c) vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu^{3c)} právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou právnických osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení,

d) vedoucí organizační složky státu, vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu^{3c)} v organizační složce státu, s výjimkou zpravodajské služby^{3b)}, nebo představený podle zákona o státní službě, nejde-li o vedoucího oddělení nebo o příslušníka zpravodajské služby^{3b)},

e) vedoucí úředník územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy,

f) soudce,

g) státní zástupce,

h) voják z povolání ve vojenské hodnosti podplukovník a vyšší vojenské hodnosti¹⁾, s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb^{3b)}, nebo

i) ředitel veřejné výzkumné instituce podle zákona o veřejných výzkumných institucích.

(3) Povinnosti podle tohoto zákona se na osobu uvedenou v odstavci 2, která podává oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4 evidenčnímu orgánu, vztahují pouze tehdy, jestliže v rámci výkonu své činnosti

a) je oprávněna nakládat s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč,

b) bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky,

c) rozhoduje ve správním řízení, s výjimkou příkazu na místě, nebo

d) se podílí na vedení trestního stíhání.

(4) Povinnosti podle tohoto zákona se nevztahují na osobu uvedenou v odstavci 2 písm. a) nebo b), pokud je její příslušnost k bezpečnostnímu sboru nebo jeho určenému útvaru utajovanou informací podle zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti¹²⁾ nebo pokud se na ni vztahují zvláštní postupy k utajení a zajištění bezpečnosti¹³⁾.

¹⁾ § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ § 32 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ § 51 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

^{3a)} § 51 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

^{3b)} § 118 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

^{3c)} § 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

¹¹⁾ § 124 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

¹²⁾ § 7 odst. 1 písm. e) a f) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁾ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Příloha č. 8 k nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.

¹³⁾ § 13a zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Obecně

Nové ustanovení § 8c má přispět k legislativnímu vyřešení zásadního aplikačního problému při vyřizování žádostí o informace o platech, mzdách, odměnách a dalších obdobných plněních zaměstnanců či dalších osob vykonávajících činnost pro povinné subjekty. Až dosud bylo poskytování takových informací řešeno na základě obecného ustanovení § 8b judikaturou (správních soudů i soudu Ústavního; srov. dále). Podmínky, které judikatura pro poskytování takových informací vymezila, jsou ovšem pro aplikaci ze strany většiny povinných subjektů dosti komplikované. Proto se za účelem usnadnění aplikace informačního zákona v této oblasti, jakož i za účelem nastavení jasných a srozumitelných pravidel pro žadatele i povinné subjekty, doplňuje výslovná právní úprava obsažená v § 8c.

Vývoj judikatury správních soudů k problematice poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků dle § 8b InfZ

Až do okamžiku vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 dne 17. října 2017 (dále též jako „platový nález“), soudní judikaturu sjednotil **rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012-62 ze dne 22. října 2014**, dle něž *informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují* (tj. v každé konkrétní věci není nezbytné provádět individuální test proporcionality, neboť ten již zákonodárce učinil při formulaci daného zákonného ustanovení). Jeho závěry lze zjednodušeně řečeno shrnout tak, že plat, mzda, odměna či jiné obdobné plnění je poskytnutým veřejným prostředkem ze strany povinného subjektu, a proto informování o nich spadá do režimu § 8b. Nejvyšší správní soud současně dovodil, že poměrování mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí a osobních údajů provedl již zákonodárce tím, že do zákona vtělil právě § 8b. Protože zvolil řešení ve prospěch práva na informace, připustil Nejvyšší správní soud neposkytnutí informace o platech pouze ve zcela výjimečných případech - pokud by se jednalo o zneužití práva na straně žadatele o takovou informaci, nebo pokud by se jednalo o určité ryze technické či pomocné zaměstnance bez jakéhokoli myslitelného vlivu na rozhodování či výkon jiných významných činností povinného subjektu.

Na tyto závěry ovšem kriticky reagoval Ústavní soud již zmiňovaným platovým nálezem, v němž *konstatoval, že povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu; c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídacího psa; d) informace existuje a je dostupná. Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státní orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.*

Správní soudy tento závazný právní názor dále ve své judikatuře rozvedly. Klíčovým je v tomto směru **rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 88/2019-29 ze dne 27. května 2020**, týkající se informací o platových poměrech vrcholných představitelů Kanceláře prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud navázal na platový nález tím, že *blíže specifikoval kritéria predestřená Ústavním soudem (někdy označovaná jako tzv. platový test), jejichž původní charakteristiku považoval za toliko obecnou. Stejným je v tomto směru bod 28 rozsudku: Nejvyšší správní soud má za to, že tento výše deklarovaný veřejný zájem na poskytování informací dle § 8b informačního zákona je dán v případě všech příjemců veřejných prostředků. S ohledem na potřebu důsledného uplatňování principu proporcionality v každém jednotlivém případě, kterou ve svém platovém nálezu zdůraznil Ústavní soud, však je nezbytné diferencovat míru osvědčení takového veřejného zájmu žadatelem o informace*

(tj. povinným subjektem požadované penzum argumentů ve prospěch existence veřejného zájmu) v případě různých, sdělením požadované informace dotčených, osob. Pro zjevnost existence veřejného zájmu na poskytnutí informace o vyplacených veřejných prostředcích je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné správy (a s tím související řídicí a organizační kompetence, odpovědnost a patřičné finanční ohodnocení) dotčená osoba má. V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech zcela „běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl rozumné důvody, pro něž by měl právě v dané konkrétní situaci existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti. (...) Požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry, neboť čím větší kompetence (ať už v organizaci a metodickém vedení podřízených, v hospodaření s veřejnými prostředky či v čemkoli jiném) tato osoba má, tím přirozenější a zjevnější je bez konkrétního zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole.

Popsaný závěr Nejvyššího správního soudu pak dále správní soudy postupně rozvádějí. V konkrétních situacích např. dovodily, že informaci o výši platu či odměny konkrétní osoby lze poskytnout v případě platů vedoucích úředníků krajského úřadu (rozsudek sp. zn. 5 As 440/2019), čelních představitelů Správy státních hmotných rezerv (rozsudek sp. zn. 1 As 250/2020), vedoucích odborů či tajemníka magistrátu statutárního města (rozsudky sp. zn. 4 As 337/2021, 10 As 542/2021), děkana a tajemníka fakulty veřejné vysoké školy (rozsudek sp. zn. 51 A 26/2019).

Charakteristika úpravy informování o příjmech fyzických osob dle § 8c

Nové speciální ustanovení § 8c stanovuje pravidla pro individuální poskytnutí informace o platu, odměně a podobných plněních. Tato pravidla přitom nijak neomezuji (nevylučují) poskytování anonymizovaných informací o platech, tedy bez přiřazení ke konkrétní osobě (typicky ve struktuře vedoucí 1, vedoucí 2... vedoucí 150 apod.).

Při výkladu a aplikaci § 8c je třeba vycházet z toho, že:

- Informační povinnost se týká poskytnutých či poskytovaných *veřejných prostředků* povinnými subjekty, pokud tyto prostředky mají povahu příjmů ze závislé činnosti či funkčních požitků podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Ty vymezuje § 6 odst. 1 (příjmy ze závislé činnosti) a § 6 odst. 10 (funkční požitky). Jedná se o informování o veřejných prostředcích, které byly příjemci poskytnuty či které mu jsou poskytovány v době či za dobu, kdy měl postavení osoby vymezené v odstavci 1 písm. a), bodech 1 až 3.
- Informace o výši poskytnutých veřejných prostředků majících tuto povahu se poskytne pouze v rozsahu (odst. 2): *jméno, příjmení, funkční, pracovní či jiné obdobné zařazení a výše veřejných prostředků, na kterou vznikl nárok, před zdaněním a dalšími povinnými odvody za období podle obsahu žádosti.*
- Výslovně se vylučuje zveřejnění této informace postupem podle § 5 odst. 3. To neznamena, že je zveřejnění informace o platu vyloučeno v jakékoli situaci, nebude však prováděno postupem podle § 5 odst. 3, ale zpravidla až ze strany žadatele v rámci jím vedené veřejné diskuse (srov. výše podmínky vymezené v nálezů Ústavního soudu). Vyloučení § 5 odst. 3 sleduje ochranu příjemců veřejných prostředků před plošným zveřejněním, které by již mohlo mít povahu neproporčního zásahu do ochrany soukromí a osobních údajů.

Ustanovení § 8c vymezuje 3 obecné kategorie příjemců veřejných prostředků, u nichž se informace o platu (odměně apod.) poskytne tzv. bez dalšího:

1. veřejný funkcionář, na kterého se vztahovaly nebo vztahují povinnosti podle zákona o střetu zájmů,
2. poradce prezidenta republiky, člena vlády, náměstka člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády
3. člen statutárního, řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu povinného subjektu.

V ostatních případech se informace poskytne jen tehdy, pokud žadatel prokáže veřejný zájem na poskytnutí informace o výši příjmu konkrétní osoby a tento veřejný zájem v jednotlivém případě převažuje nad zájmem na ochraně této informace, tedy na základě přísně provedeného testu proporcionality. Tímto testem je nutné rozumět platový test ve smyslu výše uvedeného nálezu Ústavního soudu z roku 2017.

Dle § 8c odst. 1 písm. a) tak v souladu se soudními závěry bude bez nutnosti provádět test proporcionality zpřístupněna informace o platových poměrech osob, u nichž existuje silný a zjevný (a optimálně i jinými právními předpisy již aprobovaný) veřejný zájem na zpřístupnění takové informace za účelem obecné kontroly povinného subjektu. Může se tedy jednat pouze o osoby, u nichž „na první pohled“ takový veřejný zájem převažuje, tedy o osoby, které lze pohledem Nejvyššího správního soudu hodnotit jako osoby v čelných funkcích s vysokou mírou kompetence (vlivu na rozhodování) povinného subjektu.

K jednotlivým kategoriím příjemců veřejných prostředků dle § 8c odst. 1 písm. a)

1. **Osoby, kterým byly tyto prostředky poskytnuty za výkon funkce (resp. za dobu výkonu funkce) veřejného funkcionáře podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, pokud se na ně vztahují (dopadají) povinnosti v tomto zákoně uvedené.** Jedná se tedy o osoby podle § 2 odst. 1 a odst. 2 ve spojení s odstavcem 3 tohoto zákona, nebudou-li vyloučeny odstavcem 4 (§ 2). V tomto případě jde zčásti o osoby, jejich plat (či jiný obdobný požitok) je již dovoditelný z příslušných právních předpisů, např. ze zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, v případě členů zastupitelstev obcí a krajů z norem upravujících jejich odměňování apod. Zčásti pak půjde o osoby, jejichž plat (obdobné plnění) sice není stanoven v konkrétní výši právním předpisem (a ani nepodléhá oznamovací povinnosti podle zákona o střetu zájmů; srov. § 11 odst. 2 písm. a/ zákona o střetu zájmů), jedná se však o osoby, u nichž ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zájem na znalosti takového údaje s ohledem na jejich postavení zjevně převažuje.
2. **Poradci prezidenta republiky, člena vlády, náměstka člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády.** Jedná se o osoby sice formálně bez vysokého postavení v hierarchii orgánů moci výkonné, ale potenciálně s nemalým faktickým vlivem na rozhodování dotýčných veřejných funkcionářů, např. na postoje členů vlády k legislativním návrhům i strategickým dokumentům. (Seznam poradců členů vlády je zveřejňován za kalendářní pololetí, a to na základě jednotlivých rezortních protikorupčních programů vydaných v souladu s vládními protikorupčními materiály, v podrobnostech www.korupce.cz). I s ohledem na jejich často méně formalizované odměňování se jeví nepochybné, že i v případě těchto osob zájem na

veřejnosti informací o jejich odměňování převáží nad ochranou jejich soukromí. V tomto směru lze též odkázat na úvahy v rámci připravované právní úpravy lobbování, v níž se zvláštní postavení těchto osob odráželo v jejich zařazení mezi tzv. lobbované (viz vládní návrh obsažený ve sněmovním tisku č. 565 z 8. volebního období Poslanecké sněmovny, resp. pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru k němu).

Pokud jde o určení, zda konkrétní dotčená osoba má postavení poradce, nabízí se vycházet z jejich zařazení do Seznamu poradců členy vlády (viz výše). Je však třeba připustit, že okruh osob s významným faktickým vlivem na rozhodování ministrů, resp. vedoucích ústředních správních úřadů se nemusí nutně shodovat se zveřejněným seznamem. Seznam poradců prezidenta republiky standardně zveřejňován není. Jako vhodnější se proto jeví, aby pro přiznání postavení poradce ve smyslu § 8c odst. 1 písm. a) bylo rozhodující, zda vykonává činnost (zpracovává analýzy, stanoviska), kterou může ovlivnit rozhodování dotčených veřejných funkcionářů při schvalování legislativních a koncepčních dokumentů.

Poradce představitelů územních samosprávných celků (primátorů, hejtmanů) nestaví zákon naroveň poradcům představitelům ústředních správních úřadů. Informace o jejich platových poměrech tak nebudou poskytovány na základě § 8c odst. 1 písm. a) „bez dalšího“, ale v souladu s § 8 odst. 1 písm. b); tedy jen v případě, že budou naplněna kritéria stanovená platovým nálezem.

- 3. Členové statutárního, řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu povinného subjektu.** Může jít o veřejné funkcionáře v případě určitých povinných subjektů (§ 2 odst. 2 písm. b/ zákona o střetu zájmů), ale i o osoby, které toto postavení nemají, typicky v případě veřejných institucí majících povahu obchodních společností. Zde je nutné upozornit, že pojem *veřejné prostředky* je pro účely informačního zákona vnímán judikaturou širěji oproti vymezení v zákoně o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů /zákon o finanční kontrole/, ve znění pozdějších předpisů), která jej typicky vztahuje i na majetek v držení povinných subjektů – obchodních společností (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 41/2015).

Pokud žádost o poskytnutí informací bude směřovat na tyto osoby, bude třeba je bez dalšího zpřístupnit, a to na základě § 8c odst. 1 písm. a), tj. *ex lege*; a to v zákonem stanoveném rozsahu § 8c odst. 2 *jméno, příjmení, funkční, pracovní či jiné obdobné zařazení a výše veřejných prostředků, na kterou vznikl nárok, před zdaněním a dalšími povinnými odvody za období podle obsahu žádosti.* Jak již bylo zdůrazněno, informace o platových poměrech nebudou zveřejňovány podle § 5 odst. 3.

Poskytnutí individualizované informace o výši platu (mzdy, odměny apod.) v případě ostatní osob dle § 8c odst. 1 písm. b)

V případě **ostatních osob** bude i nadále nutné pro zpřístupnění individualizované informace o výši platu (mzdy, odměny apod.) splnit všechna kritéria platového nálezu Ústavního soudu (srov. výše). Dotčené zákonné ustanovení to v obecné rovině vyjadřuje požadavkem na „prokázání veřejného zájmu“ (což bude spočívat právě v prokázání toho, jak jsou splněna kritéria vymezená Ústavním soudem).

Podmínkou zpřístupnění informace o platu či odměně příjemce veřejných prostředků je splnění všech čtyř požadavků uvedených v platovém nálezu (tedy pozitivní odpověď na všechny čtyři otázky platového testu). Je tedy nutné hodnotit:

- a) zda je účelem vyžádání informace přispění k diskusi o věcech veřejného zájmu,
- b) zda se informace samotná týká veřejného zájmu,
- c) zda žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačeho psa“,
- d) zda informace existuje a je dostupná.

Přestože nález tyto body řadí uvedeným způsobem, v praxi je doporučováno postupovat od konce, neboť posouzení existence informace a osoby žadatele je v mnoha případech pro odmítnutí žádosti postačující, aniž by musely být posuzovány i zbývající body platového testu.

První podmínkou pro zpřístupnění informace o platu je samotná existence požadované informace. Tento požadavek bude ve většině případů splněn, neboť údaj o výši platu či odměny je součástí osobního spisu zaměstnance, je obsažen v platovém či mzdovém výměru, v rozhodnutí příslušného orgánu, který zaměstnance do funkce ustanovil (jmenoval), apod. Nelze samozřejmě vyloučit případy, v nichž bude žadatel žádat např. informaci o výši průměrného výdělku za určité období, měsíční průměr odměn za určité období, „čistý“ příjem, apod. Posouzení toho, zda taková informace existuje či nikoli, je nutné učinit s přihlédnutím k § 2 odst. 4 informačního zákona (povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací) a k judikatuře správních soudů, která toto ustanovení interpretuje. Ta dovodila (zjednodušeně řečeno), že o neexistující informaci (a tedy o požadavek na vytváření nové informace) půjde tehdy, jestliže k vyhovění žadateli nestačí pouhé mechanické shromáždění informací a jejich zaslání, ale je nutná další intelektuální aktivita překračující rámec jednoduché operace. O neexistující informaci tak nepůjde například tehdy, požaduje-li žadatel informaci o platu za určité časové období, a to podle jednotlivých měsíců. V těchto případech sice povinný subjekt obvykle nebude disponovat jedním dokumentem – tabulkou zachycující přehledně vyplacené platy v požadovaném členění, nicméně za každý dílčí měsíc bude mít tuto informaci zaznamenanou (např. v účetním informačním systému povinného subjektu) a vtělení těchto dílčích údajů do finální odpovědi žadateli (vytvoření požadované tabulky) jistě není intelektuální činností překračující rámec jednoduché operace (případnou časovou náročnost musí povinný subjekt řešit sdělením požadavku na úhradu nákladů podle § 17 informačního zákona)

Druhým požadavkem platového nálezu je postavení odvolatele jako osoby, která plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačeho psa“.

Do první skupiny budou náležet žadatelé novináři a nevládní organizace zabývající se „veřejnou kontrolou veřejné správy“, tedy ti, u nichž lze splnění této podmínky platového testu do jisté míry presumovat. Do druhé skupiny pak budou náležet ostatní žadatelé, u nichž bude nutné v konkrétním případě splnění podmínek podrobněji posuzovat a hodnotit.

Pokud jde o první skupinu, bude třeba za novináře považovat v zásadě všechny žadatele, kteří se domáhají informace jako osoby vykonávající svou činnost jménem tisku (novin, rozhlasu, televize internetových zpravodajských serverů, apod.). V případě nevládních organizací bude nutné hodnotit jejich stávající aktivitu (typicky provozované internetové stránky), ale též předmět jejich činnosti podle zakladatelských dokumentů apod. To samozřejmě neznamená, že postavení společenského hlídačeho psa nemůže osoba v postavení „novináře“ nemít; tak např. sportovní redaktor či redaktor společenské rubriky časopisu pro ženy takové postavení z hlediska platového nálezu mít nebude. Je však na povinném subjektu, aby tyto skutečnosti prověřil a doložil do spisu, resp. v konkrétním případě v rámci odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti vyložil,

proč žadatele (novináře, spolek) v určitém případě nepovažuje za společenského hlídačeho psa. Na určitém pomezí mezi první a druhou skupinou jsou odborové organizace (případně jejich svazy) a volení zástupci. Pokud jde o odborové organizace, ty působí vždy u konkrétního zaměstnavatele (§ 286 odst. 2 zákoníku práce). Přitom mají právo na informace od zaměstnavatele v rozsahu vymezeném v § 287 zákoníku práce. Z oblasti mezd (platů) je právo na informace vymezeno v § 287 odst. 1 písm. a) zákoníku práce, podle něhož je zaměstnavatel povinen informovat odborovou organizaci o vývoji mezd nebo platů, průměrné mzdy nebo platu a jejich jednotlivých složek včetně členění podle jednotlivých profesních skupin, není-li dohodnuto jinak. Odborová organizace tak ani ve vztahu k zaměstnavateli, u něhož působí, není oprávněna přímo na základě zákoníku práce znát konkrétní výši platů, mezd či odměn konkrétních zaměstnanců (navíc ani informování podle zákoníku práce není poskytováním informací v režimu informačního zákona). Na druhou stranu však působí jako právnická osoba a není tudíž vyloučeno, aby se podle informačního zákona domáhala i informací o platech konkrétních zaměstnanců (tedy nad rámec nárokového poskytnutí informace podle zákoníku práce. V takovém případě jí lze přiznat postavení společenského hlídačeho psa, a to ve vztahu k zaměstnavateli, u něhož působí, případně ve vztahu k zaměstnavatelům, kteří působí ve stejném oboru jako daný zaměstnavatel. Obdobně v případě odborových svazů sdružujících více odborových organizací. Je ovšem nutné zdůraznit, že přiznání takového postavení „automaticky“ neznámá, že jí budou informace o konkrétních platech poskytnuty. Musejí být splněny i další podmínky (srov. dále), tedy existence „veřejného zájmu“ a nutnost znalosti takové informace pro veřejnou diskusi (srov. dále). Podobně je třeba přistupovat i k požadavkům volených zástupců obyvatel, tedy členů zastupitelstev obcí a krajů, poslanců a senátorů. V případě členů zastupitelstva obce či kraje ovšem jejich „vyhodnocení“ jako společenského hlídačeho psa není nutné, neboť tyto osoby mají ve vztahu ke „své“ obci či „svému“ kraji specifická informační práva, z nichž vyplývá první nárok na znalost platů a odměn konkrétních zaměstnanců (srov. např. § 82 písm. c/ zákona o obcích). Ve vztahu k jiným obcím a krajům či státním institucím pak zastupitelé obcí a krajů nebudou mít specifické postavení a bude je nutno hodnotit jako jakéhokoli jiného žadatele (tedy budou náležet do druhé skupiny žadatelů; srov. výše). Tato otázka je podrobně rozvedena v navazující části metodiky. Identicky je pak nutné přistupovat k poslancům a senátorům.

Specifickou kategorií budou žadatelé, kteří provozují různé své vlastní internetové stránky či blogy, účastní se veřejných diskusí např. na internetu a budou se dovolávat postavení „společenského hlídačeho psa“. Jinak řečeno, půjde o osoby, které vykonávají soukromé aktivity obdobné aktivitám novinářským. I jim bude nutné přiznat toto postavení, pokud jimi provozované aktivity zjevně budou spočívat ve veřejné diskusi nad problémy veřejné správy (zveřejňování různých problematických kauz, komentáře činnosti veřejné správy, resp. aktivit představitelů veřejné moci obecně apod.). Bude však nutné vždy individuálně zhodnotit, zda jejich činnost opravdu vykazuje znaky alespoň obsahově srovnatelné s činností tisku či nevládních organizací (zřejmě ne co do rozsahu, ale co do obsahového pojetí), typicky prohlédnutím příslušných internetových stránek a jejich zhodnocením, resp. proč takové znaky na rozdíl od „typických zpravodajských webů“ tyto stránky nemají. Sotva však bude možné takové postavení přiznat osobě, která sice provozuje internetové stránky, jejich podstatou je ovšem pouze nevěcná kritika činnosti veřejné správy bez jakékoli objektivní podoby. Tedy nepůjde-li o aktivitu podobnou aktivitě „novinářské“, ale o pouhé (a dnes hojně rozšířené) veřejné nepodložené kritizování všeho a všech. Jinak řečeno, samotné provozování internetové stránky je možným, ale nikoli dostatečným důkazem pro vyhodnocení žadatele jako „společenského hlídačeho psa“ (podstatný je obsah takového webu). Na druhou stranu však podmínkou nebude, aby takový „soukromý zpravodajský web“ obsahoval i rubriku diskuse, tedy možnost čtenářů reagovat na zveřejněné informace.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 88/2019-29 ze dne 27. května 2020 konstatoval, že *roli tzv. „společenského hlídačho psa“ mohou splňovat nejen profesionální novináři, ale také neziskové organizace či spolky věnující se otázkám transparentnosti, hospodaření a odměňování ve veřejné správě nebo též jednotlivci, kteří do veřejného prostoru kvalifikovaným způsobem vnášejí informace ohledně fungování veřejného sféry. Podmínkou je, aby žadatel tyto informace nepožadoval pro svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi seznamoval veřejnost.*

Stejnou roli přiznal tento soud v rozsudku č. j. 4 As 91/2020-45 ze dne 29. září 2020 žadateli, který zamýšlí použít údaje o platech a odměnách zaměstnanců poslaneckých klubů vyplácených z veřejných prostředků pro účely sepsání diplomové práce na vysoké škole, splňuje všechny podmínky vymezené nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, pro poskytnutí takové informace vyžádané na základě § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

K tomu je třeba dodat, že samozřejmě nelze vyloučit, aby postavení společenského hlídačho psa bylo pro účely platového testu (tedy pro účely získání informace o platu konkrétní osoby) výjimečně přiznáno i osobě, která teprve na podkladě získaných informací hodlá veřejnou diskusi o platu vyvolat a vést (tedy jakýsi „společenský hlídač pes *in spe*“). Takové postavení ovšem může být žadateli přiznáno toliko výjimečně, zejména v situaci, kdy existuje konkrétní potřeba veřejné diskuse o výši platu určité osoby, založená na reálných základech ve vazbě na konkrétní povinný subjekt, a žadatel se roli společenského hlídačho psa již prokazatelně věnoval v jiných souvislostech než je informování o platech (např. získává a analyzuje informace o veřejných zakázkách u určitého povinného subjektu, o uzavřených smlouvách či obecně o jeho činnosti apod.). Pokud však žadatel dosud žádné (jakékoli typické) aktivity „společenského hlídačho psa“ nevykonával, muselo by se u něj – aby mu mohlo být přiznáno postavení společenského hlídačho psa pro účely platového testu – jednat o relevantní propojení jeho tvrzené a vážně míněné snahy započít s činností hlídačho psa s dalšími body platového testu. Zejména by toto propojení muselo souviset s existencí určitých relevantních pochybností o adekvátním odměňování určitého (typicky vedoucího) zaměstnance, založené na individualizovaných okolnostech, a vážně míněná a prokazatelná snaha tohoto (začínajícího) společenského hlídačho psa na podkladě těchto konkrétních okolností započít veřejnou diskusi. Sotva však může být takové postavení přiznáno v situaci, kdy žadatel dosud žádnou činnost mající (obecně) znaky společenského hlídačho psa neprovozoval (např. zacílení činnosti na veřejné zakázky, které by následně podroboval analýze a veřejné diskusi apod.) a neuvádí žádné konkrétní pochybnosti o výši platu konkrétní jím „zacílené“ osoby (a nesplňuje tak další požadavek platového testu; srov. dále). Přiznat postavení společenského hlídačho psa každému, kdo by tvrdil, že s touto činností započne ihned, jakmile získá požadované informace o platu určité konkrétní osoby, by ve svém důsledku vedlo k úplné negaci tohoto kritéria platového testu, neboť každý o sobě může tvrdit, že hodlá činnost „společenského hlídačho psa“ vykonávat.

Podle třetí podmínky platového testu se musí daná informace týkat veřejného zájmu. To znamená v konkrétním případě identifikovat, jaký veřejný zájem žadatel získáním informace sleduje. Jedná se přitom o podmínku úzce spojenou s podmínkou navazující, tedy aby informace mohla přispět k diskusi ve věci veřejného zájmu.

Z odůvodnění nálezu lze citovat: *Taková potřeba může existovat, když zveřejnění umožňuje transparentnost o způsobu zajišťování veřejných záležitostí a věcech významných pro společnost jako celek a tím umožňuje účast na veřejných záležitostech široké veřejnosti. Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že definice toho, co může představovat veřejný zájem, bude záležet na okolnostech každého případu. Veřejný zájem se vztahuje ke věcem, které ovlivňují veřejnost do takové míry, že se o ně může zajímat, které přitahují její pozornost, nebo které se jí týkají do značné míry, zvláště pokud ovlivňují životní úroveň občanů nebo život společnosti. Je to také případ, když informace se týkají důležité sociální otázky, nebo zahrnují problém, o němž by veřejnost*

měla být informována. Veřejný zájem nemůže být redukován na zájeň veřejnosti po informacích o soukromém životě jiných, nebo na touhu publika po honbě za senzacími nebo dokonce voyeurismu. Za účelem posouzení, zda zveřejnění se vztahuje ke předmětu veřejného významu, je nezbytné zohlednit publikaci jako celek, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém se jeví. Platové poměry ve veřejné správě či u konkrétního orgánu (konkrétního povinného subjektu) jsou nepochybně záležitostí veřejného zájmu, neboť se jedná přinejmenším o informaci vztahující se ke hospodaření s veřejnými prostředky, ke zásadě rovného přístupu ke zaměstnancům apod. Ostatně obecně nakládání s veřejnými prostředky, tedy zda jsou vynakládány v souladu se zákony, hospodárně, účelně, zda nedochází ke nedůvodné diskriminaci apod., je samo o sobě záležitostí veřejného zájmu. Informace o platech a odměnách je tak informací, která se týká takového veřejného zájmu.

Veřejným zájmem však nemusí být jen takto do jisté míry obecně formulovaný zájem společnosti na veřejné kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Může jím být i konkrétní veřejně známý „problém“ u určitého povinného subjektu. Typicky může jít o případy, v nichž existuje důvodné podezření na korupční jednání u určitého povinného subjektu (např. mediálně prezentované případy vyšetřování), na zneužívání veřejných prostředků konkrétními osobami apod. V těchto případech však samozřejmě záleží na objektivních okolnostech, nikoli jen na nepodloženém konstatování žadatele, že „má podezření“ či že „hodlá vyvolat veřejnou diskusi“. Identifikace veřejného zájmu je pak směrodatná pro posouzení, zda údaj o výši platu konkrétního pracovníka povinného subjektu může souviset s veřejnou diskusí o tomto veřejném zájmu (srov. následující požadavek platového testu). Podmínkou pro to, aby informace byla ve smyslu platového nálezu informací týkající se veřejného zájmu, přitom musí být logická spojitost s žádostí sledovaným veřejným zájmem. Kupř., bude-li žadatelem tvrzeným důvodem žádosti podezření na korupční praktiky uvnitř daného povinného subjektu a hodnověrně podložené podezření, že dochází k nestandardnímu odměňování pracovníků v závislosti na „vyhovování“ požadavkům zaměstnavatele, pak nepochybně existuje spojitost informace o výši platu a sledovaného veřejného zájmu. Bude-li žadatel tvrdit, že má podezření na nestandardní zadávání veřejných zakázek povinným subjektem, tedy že sleduje veřejný zájem na veřejné kontrole takových praktik, pak bez dalšího informace o výši platu či odměn nebude mít s tímto sledovaným veřejným zájmem samo o sobě žádnou, resp. přímou spojitost. Takovou spojitost by musel žadatel prokázat jiným způsobem. Zkoumání existence veřejného zájmu je klíčové pro posouzení posledního bodu platového testu, jímž je účel žádosti, tedy to, zda je účelem vyžádání informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu. Je ovšem nutné připomenout, že žadatel není povinen v žádosti veřejný zájem sám přesně identifikovat, postačí, pokud uvede (v žádosti nebo ve vyjádření k výzvě ze strany povinného subjektu) takové skutečnosti, z nichž lze veřejný zájem dovodit.

V případě vrcholných představitelů veřejné moci, kteří se významným způsobem podílejí na správě věcí veřejných (pozn.: nejedná se ovšem o osoby definované v § 8c odst. 1 písm. a/ informačního zákona), je možné, v intencích judikatury Nejvyššího správního soudu, veřejný zájem na zpřístupnění informace „presumovat“, a proto postačí, pokud žadatel splní především hledisko společenského hlídání psa. Naproti tomu v případě veřejných funkcionářů působících na nižších (regionálních) úrovních veřejné moci (např. neuvolnění členové zastupitelstva malých obcí) nebude možno splnění dvou prvních podmínek platového testu presumovat, ale povinný subjekt bude muset vždy s ohledem na všechny relevantní skutečnosti posuzovat, zda veřejný zájem na poskytnutí informací převažuje. Judikatura navazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 88/2019-29 tenduje k identifikaci kategorií veřejných funkcí, u nichž lze veřejný zájem na zpřístupnění informací o majetkových poměrech předpokládat a tudíž i legitimitu prolomení ochrany soukromí. Jde zejména o následující rozhodnutí:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 440/2019-63 ze dne 5. března 2021, v němž byli uznáni ředitel a vedoucí jednotlivých odborů krajského úřadu, poradci hejtmana,

náměstků a radních (Ústeckého kraje) *za osoby ve vedoucích pozicích, tedy osoby, u nichž je s ohledem na jejich podíl na výkonu veřejné moci evidentní zájem na transparentnosti jejich odměňování a na kontrole tohoto odměňování ze strany veřejnosti.* Obdobně tak učinil i Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 29 A 35/2019-265 ze dne 2. června 2021, jímž přikázal poskytnout informaci o celkové výši veřejných prostředků vyplacených v letech 2010 až 2015 řediteli krajského úřadu a jednotlivým vedoucím odborům a oddělení (Kraje Vysočina).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 250/2020-29 ze dne 17. srpna 2020 přiznal pozici vysoko postavených úředníků předšedovi Správy státních hmotných rezerv, ředitelům jejich sekcí a odborů, protože s výkonem jejich funkce je spojena také významná společenská odpovědnost a zdrojem jejich finančního obhospodnění jsou veřejné prostředky. Již tím se tyto osoby odlišují od jiných osob, mezi kterými spolu s rodinami žijí, a o jejichž platu se ve veřejném prostoru informace nenacházejí.

Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 51 A 26/2019-100 ze dne 2. června 2021 dospěl k závěru, že veřejný zájem na zpřístupnění údajů o platových poměrech je dán i u funkcí děkana a tajemníka fakulty vysoké školy. V případě děkana jde o osobu, jež je v hierarchii fakulty přímo na vrcholu, v případě tajemníka pak o osobu jemu bezprostředně podřízenou, která má v gesci hospodaření fakulty. Jedná-li se o tak významné orgány fakulty, je veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich příjmech přirozeně vysoký a není třeba jej blíže vysvětlovat.

Poslední podmínkou platového testu je, aby informace mohla přispět k diskuzi ve věci veřejného zájmu. Z *platového nálezu* lze citovat (jedná se o citaci rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, obsaženou v platovém nálezu): *Nezbytnou podmínkou je, aby účelem informace vyžadované od veřejného orgánu bylo umožnění výkonu svobody žadatele „přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky“ jiným. Soud položil důraz na skutečnost, zda získávání informací bylo relevantním přípravným krokem v novinářských aktivitách nebo v jiných aktivitách zřizujících fórum nebo zakládajících zásadní prvek veřejné diskuse. Informace by měla být vyžadována za účelem přispění k veřejné diskusi. Proto za účelem aplikace čl. 10 Úmluvy musí být posouzeno, zda požadovaná informace byla ve skutečnosti nezbytná pro výkon svobody projevu.*

Sporné je, jakým způsobem tuto podmínku vymezenou nálezem uchopit. Lze zřejmě vycházet z jejího chápání jako požadavku, aby informace o výši platu či odměny konkrétní osoby byla nezbytnou podmínkou k tomu, aby bylo možné vést (či zahájit) veřejnou diskusi v záležitosti veřejného zájmu. Jinak řečeno, bez znalosti konkrétní výše platu či odměny konkrétní osoby by nebylo možné takovou diskusi účinně vést (pro veřejnou diskusi nestačí v konkrétním případě např. jen anonymizované údaje o platech a odměnách u daného povinného subjektu). Tímto výkladem lze docílit vyváženého vztahu mezi právem na informace a právem na ochranu osobnosti; to by mělo ustoupit právu na informace vždy tehdy, jestliže bez znalosti konkrétní výše platu či odměny konkrétní osoby by právo na informace nebylo možné v daném kontextu (v kontextu společenské diskuse) účinně realizovat tak, aby získaná informace poskytovala možnost vedení dané diskuse. Naopak lze-li diskusi vést i bez této znalosti, není důvodu právo na informace *a priori* upřednostnit.

Avizovaný záměr žadatele o informace zveřejnit poskytnuté informace na veřejně přístupném úložišti dat, který umožní široké veřejnosti o těchto informacích vést diskusi, je dostatečný pro splnění podmínky přispět těmito informacemi k diskusi o věcech veřejného zájmu; postačuje totiž pouze racionální potenciál vzniku či rozvoje veřejné diskuse. Zároveň nelze trvat na tom, aby žadatel takto získané informace sám přímo explicitně hodnotil či analyzoval; jejich zveřejnění je samo o sobě pro veřejnost přidanou hodnotou. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 88/2019-29 ze dne 27. května 2020.

Žádosti mohou být v některých případech formulovány tak, že žadatel bude mít podezření na nestandardní odměňování pouze určitého zaměstnance povinného subjektu a bude se domáhat sdělení informace o výši jeho platu či odměny. Veřejným zájmem v takovém případě může být např. zákonné a transparentní zadávání veřejných zakázek touto osobou (a žadatel současně dokládá podezření na nestandardní zadávání), probíhající trestní stíhání apod. Pro naplnění potřeby dané informace pro diskusi ve věci veřejného zájmu nestačí pouhé nepodložené tvrzení, resp. vyslovené podezření, že u osoby, o jejíž plat je žádáno, může být „něco podezřelého“, že tato osoba pracuje nekvalitně a přesto je nestandardně odměňována apod. Aby takové podezření mohlo vést ke zpřístupnění informace o platu či odměně konkrétní osoby, musí být podloženo alespoň některými indiciemi.

V případech žádostí o zpřístupnění platu či odměny konkrétní osoby je tak nutné vždy individuálně a pečlivě zkoumat všechny relevantní skutečnosti, zda existuje veřejný zájem na znalosti takové informace. V souladu s právními závěry Ústavního soudu musí být vyváжено právo na informace s ústavně zaručenou ochranou osobních údajů a soukromí. Konkrétní znalost musí být nezbytná pro realizaci práva na informace v rámci společenské diskuse; jinak řečeno, bez ní nelze takovou diskusi vést. Měl by existovat určitý reálný (racionální) podklad informačního požadavku, aby mohlo být právo na informace upřednostněno a ochrana soukromí prolomena. Vzhledem k intenzitě a závažnosti zásahu do ochrany soukromí zveřejněním odměny (platu) musí být dorovnána taková újma na ústavně zaručeném právu přínosem získané informace (osobního údaje) pro diskusi o veřejném zájmu. Taková informace by tedy nepochybně měla představovat zásadní vklad do diskuse.

Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 399/2017 ze dne 20. února 2018 připustil jako legitimní požadavek na zpřístupnění informace o platu a odměně konkrétního pracovníka v situaci, kdy *právě vady (nesprávně uvedené údaje) v rozhodnutí, které vyhotovil stěžovatel v postavení úřední osoby ve správním řízení, předcházely a vedly žadatele k podání žádosti o informace týkající se jeho platů a odměn. Jelikož takové pochybení mohlo u adresáta správního rozhodnutí právem vzbuzovat pochybnosti o individuálním posouzení jeho věci, nelze bez dalšího označit žádost za šikanózní či nátlakovou.*

Zkoumání „veřejného zájmu“ ve smyslu § 8c odst. 1 písm. b)

Ustanovení § 8c odst. 1 písm. b) předpokládá poskytnutí informace o platu ostatních osob na základě tzv. veřejného zájmu. Zákon konkrétně stanoví, že tato informace se poskytne, *pokud žadatel prokáže veřejný zájem na poskytnutí informace o výši platu...*

Zákon tedy předpokládá, resp. ukládá žadateli, aby povinnému subjektu sám, aktivně prokazoval splnění veřejného zájmu, tedy naplnění jednotlivých podmínek platového testu ve smyslu platového nálezu (srov. výše). Z povahy věci by tak měl učinit již přímo v žádosti o poskytnutí informace. Pokud tak ovšem neučiní, je na povinném subjektu, aby žadatele k prokázání jednotlivých podmínek platového testu vyzval (s příslušným poučením). Žádost nelze bez takové výzvy odmítnout s tím, že žadatel žádné skutečnosti neprokazoval (nepoukazoval na ně). Jednak by takový následek musel zákon stanovit výslovně, což na rozdíl od jiných případů nečiní (srov. § 14 odst. 4 a 5 písm. a/ a b/), a dále i na povinný subjekt se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, mj. povinnost řádně zjistit oprávněné zájmy dotčených osob (§ 2 odst. 3) a povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4).

Otázkou může být, zda taková výzva bude výzvou učiněnou pouze s odkazem na § 4 odst. 4 správního řádu, či zda ji lze podřadit pod ustanovení § 14 odst. 5 písm. a) nebo b) InfZ (s důsledkem přerušlení lhůty pro vyřízení žádosti o informace). Nepochybně se v tomto případě

nebude jednat o výzvu k doplnění žádosti podle § 14 odst. 5 písm. a), protože v tomto případě není prokázání veřejného zájmu povinnou náležitostí žádosti, vymezenou v § 14 odst. 2. Výzva ale bude podřaditelná pod ustanovení § 14 odst. 5 písm. b), neboť absence prokázání veřejného zájmu v žádosti lze vnímat jako žádost formulovanou příliš obecně. Obdobně bude na místě postupovat v případě, že žadatel z pohledu povinného subjektu sice v žádosti určité skutečnosti k prokázání veřejného zájmu uvede, ale nikoli dostatečně. K odmítnutí žádosti po výzvě srov. dále.

Povinný subjekt se při zkoumání veřejného zájmu nemůže omezit jen na to, co uvedl žadatel do žádosti (případně v jejím doplnění). To bude jistě dominantním vodítkem, nicméně povinnost prověřit tvrzené skutečnosti (resp. okolnosti podané žádosti) bude povinností povinného subjektu (§ 3 správního řádu). Budete tedy na něm, aby sám případné podmínky veřejného zájmu v mezích toho, co uvedl žadatel, prověřil. To znamená, že v případném rozhodnutí o odmítnutí žádosti musí povinný subjekt vždy provést platový test a v něm případně zohlednit skutečnosti uváděné žadatelem.

Takto přitom musí postupovat i v případě, že žadatel z pohledu povinného subjektu žádost na základě výzvy podle § 14 odst. 5 písm. b) (srov. předchozí odstavce) nedoplnil (nebo ji nedoplnil dostatečně). Jinak řečeno i pokud žadatel nedoplní z pohledu povinného subjektu k zaslané výzvě adekvátní argumenty, nebude možné žádost bez dalšího odmítnout podle § 14 odst. 5 písm. b) („procesním“ rozhodnutím), ale bude nutné se v rozhodnutí vypořádat s věcnou stránkou, tedy provést platový test.

Rozsah poskytnutí informace (míra konkretizace)

V některých případech může být z hlediska povinného subjektu nejisté, jaké konkrétní informace o platech či odměnách žadatel poptává, resp. zda skutečně poptává individuálně určené informace (např. podle jména a příjmení, podle konkrétní funkce apod.).

Pokud povinný subjekt žádost vyhodnotí tak, že žadatel nesměruje k poskytnutí individualizovaných informací (vztahených ke konkrétním osobám, ať již určeným jménem a příjmením nebo funkcí), pak žádost vůbec nepodléhá režimu § 8c. Příslušné z pohledu žadatele *de facto* anonymizované údaje pak mohou být poskytnuty (ve formě neumožňující identifikaci konkrétního zaměstnance, např. ředitel odboru 1, ředitel odboru 2 apod.). Podobně pokud by žadatel žádal poskytnutí průměrné výše příjmu určitých funkcionářů (např. průměrná výše platu ředitelů odboru za rok 2022 apod.).

Pokud z žádosti není zcela zřejmé, zda žadatel směřuje k získání informace individualizované či nikoli, je na místě postup podle § 14 odst. 5 písm. b), tedy výzva k upřesnění žádosti. Pokud by z pohledu povinného subjektu taková pochybnost nebyla a povinný subjekt by informaci poskytl v anonymizované podobě (srov. předchozí odstavce), avšak žadatel by s tímto vyřízením nesouhlasil a bránil by se podáním stížnosti podle § 16a, lze v návaznosti na to stížnost vyřídit v tzv. autoremeduře podle § 16a odst. 5 a informaci poskytnout individualizovaně.

Žádostmi, u nichž se žadatel nedomáhá zpřístupnění osobních údajů, mohou být (pokud z okolností nevyplývá jinak) např. *žádosti o poskytnutí informace o platech vedoucích všech odborů městského úřadu, všech náměstků ministra, informace o odměnách všech členů rozkladové komise* apod., bez výslovného požadavku na jejich jmenovité určení nebo funkční zařazení. Odpověď na takový dotaz pak v podstatě znamená zpřístupnění informace vedoucí 1, vedoucí 2 s přiřazenou výší platu či odměny. V případě těchto žádostí, tedy žádostí, u nichž zpřístupnění údaje o platu či

odměně není přiřaditelné ke konkrétní fyzické osobě (jménem, příjmením, zastávanou pozicí), nejde o zpřístupnění osobních údajů a tyto informace proto lze bez dalšího vydat.

Žádostmi, u nichž se žadatel domáhá zpřístupnění osobních údajů o platech nebo odměnách, jsou žádosti formulované jako požadavek na zpřístupnění informace o platu *pana X. Y*, dále požadavek na zpřístupnění údaje o platu *vedoucího odboru X, tajemníka městského úřadu města X, žádosti o zpřístupnění platů ředitelů odborů podle jednotlivých odborů (s uvedením jména a příjmení)* apod. Ve všech těchto případech je totiž poskytnutá informace přiřaditelná konkrétní osobě, a proto se na ně vztahuje § 8c InfZ.

Povinný subjekt je vázán obsahem žádosti. Je-li žádost formulována takovým způsobem, že nelze informace o platu oddělit od identity jeho příjemce, není poskytnutí informací v anonymizované podobě dostatečným vyřízením žádosti. Proto poptává-li žadatel informaci o konkrétních osobách, nemůže být považováno za její adekvátní vyřízení poskytnutí informace o platech v anonymizované podobě (v praxi obvykle jako např. tabulka obsahující anonymizované údaje typu ředitel 1 – X Kč/měsíčně, ředitel 2 – Y Kč/měsíčně, ředitel X Z/Kč měsíčně). Dospěje-li povinný subjekt k závěru, že konkretizované údaje nemůže poskytnout, je jeho povinností žádost odmítnout rozhodnutím. Zda současně informace poskytne (nad rámec žádosti) v naznačené anonymizované podobě, je jeho vůlí, nelze je však bez vydání rozhodnutí považovat za zákonné vyřízení žádosti o informace.

Zpřístupnění informace o důvodech poskytnutí odměny

Požadavek na poskytnutí informace o platových poměrech konkrétní osoby může být doprovázen žádostí o uvedení zdůvodnění poskytnutých odměn. Podle § 134 zákoníku práce může zaměstnavatel za úspěšné splnění mimořádného nebo zvláště významného pracovního úkolu poskytnout zaměstnanci odměnu. Pokud vyjdeme z předpokladu, že zaměstnanci, resp. veřejně činné osobě nebo funkcionáři může být v odůvodněných případech (za splnění nadstandardního úkolu), vyplacena povinným subjektem odměna, měly by být konkrétní důvody žadateli v zásadě sděleny. Lze na ně totiž pohlížet jako na osobní údaje, které vypovídají o veřejné nebo úřední činnosti dotčené osoby – srov. § 8a odst. 2 informačního zákona. Důvody pro poskytnutí odměny vyplývají z výsledků veřejné nebo úřední činnosti dotčené osoby, tudíž spolu úzce souvisí, přičemž jejich význam pro provedení veřejné kontroly nad hospodařením s finančními prostředky určenými na odměňování zaměstnanců veřejné správy, veřejně činných osob a funkcionářů je nezpochybnitelný.

Samostatně mohou být položeny dotazy na to, zda byla určitému pracovníkovi vyplacena odměna (bez dotazu na její výši), případně jaké byly důvody této odměny. V těchto případech je informace zpřístupnitelná i bez provedení platového testu, neboť nejde o poskytnutí konkrétní výše odměny, ale o zpřístupnění informace odpovídající § 8a odst. 2 informačního zákona.

Zveřejnění informace o platových poměrech

Jak již bylo zdůrazněno, § 8c odst. 2 výslovně vylučuje zveřejnění informace o platových poměrech postupem podle § 5 odst. 3. Nemůže tak dojít k jejich aktivnímu zveřejnění ze strany povinného subjektu. Nelze však zabránit tomu, aby je zveřejnil žadatel, pokud nebudou překročena zákonná pravidla ochrany osobních údajů a soukromí.

Retroaktivní působení § 8c odst. 1 písm. a)

Pakliže § 8c odst. 1 písm. a) výslovně stanoví povinnost poskytnout informace o platových poměrech v něm specifikovaných příjemců veřejných prostředků, nepochybně zasahuje do jejich právního postavení. Činí tak i směrem do minulosti, neboť díky novému zákonnému ustanovení budou bez dalšího zpřístupitelné i údaje o jejich příjmech, které jim povinný subjekt vyplatil před účinností novely.

Právní teorie rozlišuje mezi (pravou) retroaktivitou a retrospektivou. *Retroaktivní zákon je takový, který působí pro dobu před svým schválením. Retrospektivní zákon je takový, který působí pouze do budoucna. Je prospektivní, ale přináší nové hodnocení, pokud se minulých událostí týká. Retroaktivní zákon působí zpětně. Retrospektivní zákon působí vpřed, ale hledí vzad tím, že přičítá pro budoucnost nové důsledky událostem, které se odebraly předtím, než byl schválen.*¹ Podle judikatury Ústavního soudu podstata retrospektivy spočívá v tom, že právní vztahy vzniklé za účinnosti předchozí právní normy, resp. souborů norem, se touto právní normou řídí až do doby účinnosti právní normy nové. Z rozhodnutí Ústavního soudu lze odkázat zejména na nálezh ze dne 12. července 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94, v němž uvádí: „Právní věda rozlišuje retroaktivitu pravou a retrospektivitu nepravou. Prává retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. Nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem a to až do doby účinnosti práva nového; po jeho účinnosti se však řídí právem novým. Tato zásada však platí jen potud, pokud ostatní závěrečná ustanovení právní normy nestanoví se zřetelem na zvláštnosti některých právních vztahů něco jiného.“ Stejný přístup zastává i Nejvyšší správní soud, jenž ve svém rozsudku ze dne 18. června 2008, č. j. 1 Afs 1038/2008-46 definuje nepravou retroaktivitu následovně: „V případech časového střetu staré a nové právní normy pak obecně platí, že od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy, vzniklé podle zrušené právní normy, řídí právní normou novou (tzv. nepravá retroaktivita, která ve skutečnosti zpětnou účinností zákona není).“ Citované soudní závěry můžeme tedy shrnout tak, že v případě retrospektivy dochází k aplikaci právní normy na následky plynoucí ze situací vzniklých za doby účinnosti předchozí právní úpravy, ale tyto následky nastávají až s účinností nové právní úpravy. Konkrétně v situaci, kdy jsou po účinnosti novely informačního zákona žádané informace o příjmu např. poradce ministra vnitra za rok 2021, aplikuje povinný subjekt § 8c, tedy zákonné ustanovení platné a účinné v době vyřizování žádosti – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 114/2013-36 (Podmínky pro poskytnutí informací mají být posouzeny podle skutkového a právního stavu v okamžiku, kdy je žádost vyřizována, resp. vydáváno rozhodnutí o jejím odmítnutí.).

V ilustračním případě by tak požadované informace byly do účinnosti novely zpřístupněny až po provedení testu proporcionality, zatímco za účinnosti § 8c by byly poskytnuty přímo ze zákona (*ex lege*). Nová právní úprava, zjednodušeně řečeno, usnadňuje přístup k těmto osobním údajům, zatímco předchozí právní norma (§ 8b) povinnost poskytnout informace o příjmu poradců člena vlády výslovně nestanovila. Z tohoto pohledu nová právní úprava zasahuje do dříve nabytého práva dotčených příjemců veřejných prostředků na ochranu soukromí, když s přijetím veřejných prostředků (a to nejen v budoucnu) spojuje prolomení ochrany soukromí. Jinak řečeno, přestože fyzická osoba byla příjemcem veřejných prostředků před účinností novely, v případě podání žádosti po její účinnosti nebude požívat takové ochrany soukromí (osobních údajů) jako v době, kdy byla příjemcem, ale informace o jejich platových poměrech v minulosti budou v důsledku aplikace platného a účinného § 8c žadateli zpřístupněny.

Vyvstává tak otázka, zda je takový zásah do nabytého práva na ochranu soukromí, resp. osobních údajů přípustný. Požadavek na ochranu nabytých práv lze dovodit z Ústavního

¹ DRIEDGER, E: Statutes: Retroactive Retrospektive Reflections, *The Canadian Bar Review*. 1978, vol. LVI, s. 268-269.

pořádku a z judikatury Ústavního soudu. Již čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož je Česká republika demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana, jehož nedílným atributem je i princip právní jistoty, v sobě implikuje i postulát ochrany řádně nabytých práv. – srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/94, sp. zn. Pl. ÚS. 13/99 a sp. zn. Pl. ÚS. 51/2000.

Od pojmu nabytých práv je třeba odlišovat tzv. *legitimní očekávání*. Retroaktivita v sobě zahrnuje střet dvou právních úprav – dosud účinné a nové, která předchází ruší. Ochrana nabytých práv v nevyhnutelném legislativním progresu vyžaduje, aby se příslušná novelizace odvíjela z obsahového srovnání staré a nové právní úpravy a nebyla tak výrazem pouhé libovůle zákonodárce. Pouze za tohoto předpokladu lze zachovat princip důvěry občana v právo. **Pakliže nová právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků důsledně vychází z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a *de facto* soudní závěry přejímá a „kodifikuje“ nejedná se o nepřijatelný zásah od ochrany nabytých práv.** Nová právní úprava v § 8c vychází jak z nálezu Ústavního soudu, zdůrazňujícího nutnost provést adekvátní test proporcionality, tak z na něj navazující judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten v zásadě připouští – při určité míře zjednodušení – „snadnější“ zpřístupňování informací o čelních představitelích povinných subjektů a „přísnější“ posuzování podmínek zpřístupnění u osob stojících na nižších organizačních stupních u povinného subjektu. K vymezení určitých obecních kategorií, u nichž se informace o platu (odměně apod.) poskytne tzv. bez dalšího, tudíž došlo v souladu s judikaturou. Do první kategorie lze zařadit prakticky jen osoby, u nichž existuje silný a zjevný (a optimálně i jinými právními předpisy již aprobovaný) veřejný zájem na zpřístupnění takové informace za účelem obecné kontroly povinného subjektu. Může se tedy jednat pouze o osoby, u nichž „na první pohled“ takový veřejný zájem převažuje, tedy o osoby, které lze pohledem Nejvyššího správního soudu hodnotit jako osoby v čelních funkcích s vysokou mírou kompetence (vlivu na rozhodování) povinného subjektu.

Procesní aspekty

Obecně platí, že povinný subjekt musí dle judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména srov. rozsudek č. j. 8 As 55/2012-62), resp. v souladu s § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, „zapojit“ do vyřizování žádosti o informace dotčené osoby, tedy osoby, o jejichž platu či odměně by měla být poskytnuta informace. Povinný subjekt musí tyto osoby identifikovat do spisu, zaslat jim výzvu k vyjádření se k podané žádosti a informovat je o výsledku vyřízení žádosti (sdělením, že informace byla poskytnuta, případně oznámením rozhodnutí o odmítnutí žádosti).

V případě žadatelů uvedených v § 8c odst. 1 písm. b) je jednání s dotčenou osobou nutné, neboť v těchto případech se může aktivně „účastnit“ na provádění platového testu a ovlivnit případné nezpřístupnění informace. Otázkou je, zda by tak měl učinit i v případě příjemců veřejných prostředků dle § 8c odst. 1 písm. a), o jejichž platových poměrech se informace poskytují „bez dalšího“, tj. ex lege. Jakkoli zákon prolamuje ochranu soukromí těchto osob, neznamená to, že jim je upřeno i právo uplatnit svá práva při vyřizování žádosti. Nelze vyloučit, že v konkrétním případě nastanou specifické okolnosti, které budou relevantní pro vyřízení žádosti o informace, např. pro posouzení, zda žadatel nezneužívá svého práva na informace s cílem způsobit nátlak na dotčenou osobu – viz § 11a odst. 1 písm. a) informačního zákona. Proto lze doporučit (alespoň do doby než se k tomuto problému vyjádří soudy) umožnit příjemcům veřejných prostředků ve smyslu § 8c odst. 1 písm. a) uplatnit svá práva. Ostatně i Nejvyšší správní soud v případě rozsudku č. j. 8 As 55/2012-62 „uložil“ povinným subjektům jednat se zaměstnanci jako s dotčenými osobami bez ohledu na to, zda by se informace měla či neměla poskytnout (žádné rozlišení zaměstnanců jako dotčených osob z hlediska toho, zda se

informace o jejich příjmu má či nemá /bez dalšího/ poskytnout, neučinil). V každém případě je však na místě tyto osoby vyrozumět v souladu s čl. 14 GDPR.

Součástí výzvy k vyjádření se k podané žádosti by měla být i kopie podané žádosti (včetně případné identifikace žadatele), event. jejího upřesnění žadatelem (at' již co do požadovaných informací, tak co do prověření bodů platového testu). Výzvy dotčené osobě je nutné stejně jako výzvy žadateli řádně založit do vedeného spisu.

Naopak výzvy nebude třeba tam, kde povinnému subjektu bude zřejmé, že podmínky platového testu nejsou splněny a informace nebude poskytnuta (i v takovém případě je ale nutné dotčené osoby identifikovat do spisu a vyrozumět je o výsledku vyřizování žádosti o informace, zde oznámením rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Pokud se dotčená osoba ve stanovené lhůtě nevyjádří, nebrání taková skutečnost dalšímu vyřízení žádosti (dotčená osoba má právo a nikoli povinnost se vyjádřit).

Zaslání této výzvy nepřerušuje plynutí lhůty pro vyřízení žádosti o informace, ale může být důvodem pro její prodloužení za splnění podmínek daných v § 14 odst. 6 informačního zákona (písm. d/).

3. Ochrana kritické infrastruktury (§ 11 odst. 1 písm. f/)

§ 11

Další omezení práva na informace

(1) Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud f) její poskytnutí významně nebo přímo ohrožuje ochranu kritické infrastruktury²²⁾,

Pojem „kritická infrastruktura“ krizový zákon (zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů /krizový zákon/, ve znění pozdějších předpisů) definuje jako prvek kritické infrastruktury nebo systém prvků kritické infrastruktury, narušení jehož funkce by mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví osob nebo ekonomiku státu. Jako jednotlivé prvky kritické infrastruktury pak je nutné chápat zejména stavby, zařízení, prostředky nebo veřejnou infrastrukturu, určené podle průřezových a odvětvových kritérií. Ochranou kritické infrastruktury se pak rozumí opatření zaměřená na snížení rizika narušení funkce prvku kritické infrastruktury.

V rámci současné právní úpravy je možno o informace, včetně případné dokumentace dotýkající se kritické infrastruktury, žádat podle informačního zákona, pokud tyto nejsou označeny jako zvláštní skutečnosti podle krizového zákona nebo se nejedná o utajované informace. Podle informačního zákona lze tedy požadovat mj. informace dotýkající se obsahu krizových plánů, kde jsou identifikována bezpečnostní rizika a způsob ochrany prvků kritické infrastruktury. Předmětný zákon neobsahuje účinnou ochranu před zneužitím poskytnuté informace, respektive tuto problematiku neupravuje. Povinný subjekt tak není oprávněn např. hodnotit důvody žadatele k podání žádosti o informace, přičemž žadatel o informace není ani povinen svou žádost odůvodnit. Povinný subjekt není bez dalšího oprávněn podle informačního zákona příslušnou informaci neposkytnout, ani kdyby její poskytnutí mohlo ohrozit bezpečnostní zájmy státu.

Označení příslušných informací za utajované informace nebo jako zvláštní skutečnosti pak není mnohdy vhodné z důvodu jejich způsobu užití v praxi, neboť postup využití takto označených dokumentů je zdlouhavý a jejich využití v případě nastalé krizové situace je aplikačně nevhodné s ohledem na nutnost přijetí okamžitých adekvátních opatření k řešení krizové situace. Postup opírající se o formální utajení by následně mohl vést k nežádoucí prodlevě při řešení krizové situace dotýkající se mj. i kritické infrastruktury, čímž by mohla být narušena její účinná ochrana. Ve vztahu ke způsobu určování prvků kritické infrastruktury je pak navíc ochrana těchto informací diskutabilní.

Krizový zákon stanovuje pravomoci orgánům veřejné správy ve vztahu k ochraně kritické infrastruktury a dále povinnosti subjektu, který kritickou infrastrukturu provozuje. Nicméně ve vztahu ke kritické infrastruktuře nespécifikuje (bezpečnostní) opatření ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) informačního zákona, která by směřovala k ochraně bezpečnosti osob, majetku nebo veřejného pořádku. Toto ustanovení by mohlo být v krajním případě aplikováno toliko na konkrétní opatření týkající se ochrany daného prvku kritické infrastruktury (neboť ochrana kritické infrastruktury je definovaná jako opatření zaměřená na snížení rizika narušení funkce prvku kritické infrastruktury). Nicméně tuto výjimku nelze uplatnit např. při žádosti o poskytnutí seznamu prvků kritické infrastruktury. Z těchto důvodů je formulace ustanovení § 11 odst. 1

písm. d) informačního zákona ve vztahu k prvkům kritické infrastruktury nedostačující a jen obtížně využitelná při ochraně nejen bezpečnostních zájmů České republiky.

S ohledem na výše uvedené a s přihlédnutím k aktuální bezpečnostní situaci se jeví žádoucí doplnit výslovnou výjimku z povinnosti poskytovat informace, která by se týkala informací o evropské kritické infrastruktuře, kritické infrastruktuře a prvcích kritické infrastruktury. Výjimku ale na základě použité formulace bude možné použít pouze v případě, že by poskytnutí požadované informace mohlo ohrozit ochranu kritické infrastruktury nebo jejích prvků.

Toto ustanovení však není v právním řádu jediným, které se zabývá ochranou informací tohoto typu. Související důvody lze nalézt i v dalších právních, např.:

- § 10a zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších předpisů: „Informace, jejichž zpřístupnění by mohlo ohrozit zajišťování kybernetické bezpečnosti nebo účinnost opatření vydaného podle tohoto zákona, nebo informace, které jsou vedené v evidenci incidentů, ze kterých by bylo možné identifikovat orgán nebo osobu, která kybernetický bezpečnostní incident ohlásila, se podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím neposkytují.“
- § 27 odst. 8 krizového zákona: „Jestliže právnická nebo fyzická osoba žádá orgán krizového řízení o informaci podle zvláštního právního předpisu, přičemž požadovaná informace je označena jako zvláštní skutečnost a žadatel k této informaci nemá oprávněný přístup, povinný subjekt žadateli tuto informaci neposkytne.“
- § 7 informačního zákona: „Je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne. Povinný subjekt neposkytne rovněž osobní údaje o osobě, která je držitelem osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajovaným informacím pro stupeň utajení Přísně tajné a Tajné, pokud by to mohlo ohrozit ochranu utajovaných informací.“

4. Ochrana (pre)soudních informací (§ 11 odst. 1 písm. g/)

§ 11

(1) Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud g) byla vytvořena nebo získána v přímé souvislosti se soudním, rozhodčím, správním nebo obdobným řízením, a to i před jeho zahájením, a její poskytnutí může ohrozit rovnost účastníků tohoto řízení.

Obecně

Předmětné ustanovení navazuje na stávající úpravu obsaženou v § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona týkající se neposkytování informací souvisejících s rozhodovací činností soudů, přičemž zohledňuje požadavky aplikační praxe. Ministerstvo vnitra již dříve ve své rozhodovací činnosti dospělo k závěru, že účelem ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) je nejen ochrana nezávislosti a nestrannosti soudů, ale rovněž i **ochrana rovnosti účastníků řízení**. Tento závěr potvrzuje i judikatura správních soudů, z poslední doby lze odkázat na Městský soud v Praze a jeho rozsudek ze dne 12. května 2022, č. j. 3 A 14/2020-65.

Ustanovení § 11 odst. 1 písm. g) výslovně zakotvuje nový důvod pro neposkytnutí informace, jenž spočívá ve skutečnosti, že by poskytnutí informace mohlo ohrozit rovnost účastníků soudního, rozhodčího, správního nebo jiného obdobného řízení. Smyslem tohoto ustanovení je posílení rovného postavení účastníků soudního řízení, jež je garantováno čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení vychází z obdobné úpravy obsažené v článku 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a článku 3 Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům ze dne 18. června 2009 (CETS č. 205).

Zavedená výlučka z informační povinnosti se **vztahuje na informace, jejichž poskytnutím by mohlo dojít k ohrožení rovného postavení účastníků soudního nebo obdobného řízení, včetně řízení správního** (typicky v případě sporného řízení správního podle § 141 správního řádu). Povinný subjekt přitom může, avšak nutně nemusí, být účastníkem řízení, do jehož postavení by se poskytnutí informace negativně promítlo. Svou povahou se jedná o informace, s nimiž se druhý účastník řízení nemůže seznámit v rámci předmětného řízení, resp. v dané fázi řízení či před jeho zahájením (ustanovení se tak nevztahuje např. na informace, jež lze zjistit uplatněním práva na nahlédnutí do spisu, pakliže neexistuje jiný zákonný důvod pro jejich neposkytnutí).

Typicky půjde o různé rozborů – právní analýzy (např. rozbor věcně příslušné judikatury, analýza možných procesních postupů), jejichž zveřejněním by došlo ke znevýhodnění strany řízení, jež si daný rozbor – právní analýzu - pořídila. Informace přitom mohou mít jak interní, tak externí původ. Je přitom charakteristické, že pokud by obdobné informace nebyly v držení povinného subjektu, nýbrž běžné osoby soukromého práva, nebyla by v zájmu takové osoby informace komukoli zpřístupnit.

Principy pro uplatnění tohoto ustanovení:

- **Výlučka z informační povinnosti dopadá jak na samotné řízení, tak na fázi před zahájením řízení.** V případě druhé z uvedených skutečností bude vždy nutné na základě

konkrétních okolností posoudit, zda existuje reálná možnost zahájení soudního či jiného obdobného řízení (např. v důsledku podání předžalobní výzvy), a zda tedy existuje oprávněný zájem na neposkytnutí požadované informace. Výluka se naopak nevztahuje na případy, kdy již bylo řízení definitivně skončeno, popřípadě na situace, kdy se jeví být možnost zahájení řízení hypotetickou, bez opory v konkrétních skutkových okolnostech.

- **Týká se všech řízení, v nichž se uplatňuje zásada rovnosti účastníků řízení.** Zákonné ustanovení výslovně zmiňuje tři nejčastěji se vyskytující druhy řízení, tedy řízení soudní, řízení rozhodčí a řízení správní. Správní řízení je přitom třeba chápat v nejširším slova smyslu. Přestože typicky půjde o řízení podle části druhé správního řádu, může se jednat i o jiná řízení, např. sporné řízení správní podle § 141 správního řádu (např. spory z veřejnoprávních smluv), případně – byť spíše hypoteticky – i o daňová řízení. Výluka se uplatní rovněž v dalších případech, v nichž dojde ke splnění shora uvedených podmínek, tedy v případech, kdy je řízení obdobné demonstrativně zmíněným řízením a jeho účastníci v něm v zásadě požívají rovného postavení.
- Jelikož ustanovení mluví na rovnost mezi účastníky řízení, pak z logiky věci, **lze tuto výlučku z poskytnutí informací aplikovat pouze na řízení, ve kterých je více účastníků.** Její uplatnění proto nepřichází v úvahu v řízeních, která mají pouze jednoho účastníka. Princip rovnosti tak nebude možné uplatnit ve vztahu ke správnímu orgánu, který řízení vede. Pokud jde o charakter řízení, na něž tato výlučka z poskytnutí informací dopadá, pak se nemusí jednat pouze o řízení sporná, ale v zásadě jakákoli řízení, ve kterých „proti sobě“ stojí účastníci řízení s odlišnými zájmy. Může se jednat např. o stavební řízení, kde různé zájmy mohou uplatňovat vlastník pozemku, na němž má být stavební záměr uskutečněn a vlastník sousedního „dotčeného“ pozemku, přičemž tyto zájmy spolu mohou kolidovat.
- **Ochrana informací se naopak neuplatní v těch případech, kde není dána rovnost účastníků řízení. Typickým příkladem takových řízení jsou přestupková řízení.** Přestože tato řízení mohou mít více účastníků, kromě obviněného také poškozeného a vlastníka věci, není jejich postavení v řízení rovnocenné. Poškozený a vlastník věci jsou totiž účastníky jen pro tu část řízení, která se jich bezprostředně týká, tj. poškozený v části, která se týká jím uplatňovaného nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení a vlastník věci pak v té části řízení, která se týká zabránění věci či náhradní hodnoty, a pouze v této souvislosti lze uvažovat o ochraně rovnosti účastníků.
- **Výlučka z informační povinnosti dopadá jak na řízení u vnitrostátních soudů orgánů** (např. rozhodčí soudy, správní orgány), **tak na řízení u mezinárodních orgánů** (např. Evropského soudu pro lidská práva, smluvních orgánů OSN, které posuzují individuální stížnosti na porušení úmluv o lidských právech a základních svobodách, nebo Mezinárodního střediska pro řešení sporů z investic).
- V souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů **musí povinné subjekty dbát, aby jejich postupem nevznikla újma na právech třetím osobám.** Uvedené se v případě předmětného ustanovení vztahuje zejména na případy, kdy by poskytnutím požadované informace povinným subjektem mohlo dojít k porušení rovnosti účastníků řízení v neprospěch jiné osoby než povinného subjektu (může se jednat například o situace, kdy povinný subjekt poskytne informaci jinému povinnému subjektu, přičemž je mu známo, že tento ji obdržel za účelem jejího využití v rámci soudního či jiného obdobného řízení). Není přitom rozhodné, zda by negativně dotčeným účastníkem řízení byla osoba soukromého práva, veřejnoprávní korporace nebo státní orgán. V zájmu

předejití případným negativním dopadům do sféry třetích osob, resp. státních orgánů, by si proto měly povinné subjekty před poskytnutím informace zjistit stanovisko třetí osoby, resp. státního orgánu, pakliže by ta mohla být poskytnutím informace negativně dotčena ve vztahu k probíhajícímu či očekávatelnému soudnímu nebo obdobnému řízení (srov. rovněž § 2 odst. 3 a 4 a § 8 odst. 2 správního řádu).

- **Musí se jednat o informace, které byly vytvořeny či získány v přímé souvislosti s daným řízením.** Nepůjde tedy o veškeré informace, které se řízení jakkoli týkají (např. některé důkazní prostředky, které vznikly bez vazby na soudní řízení, typicky smlouvy, které byly sjednány a o jejichž plnění se následně vede soudní spor). Požadavek na „přímou souvislost“ je třeba vnímat tak, že povinný subjekt si je vědom alespoň potenciální možnosti jakéhokoli řízení, a pro tento případ si příslušnou informaci pořídí. Příkladem může být právní analýza či odborný znalecký posudek určitého problému, který vznikl či by mohl vzniknout mezi povinným subjektem a jeho dodavatelem (může tedy jít i o „preventivní“ analýzu rizik pro případ, že by nastal určitý problém, který by mohl být důvodem soudního sporu, aniž by tento již reálně vznikl). Naopak pod tento důvod nebudou podřaditelné informace, které se řízení ani potenciálně týkat nemohou (např. smlouva, která byla uzavřena mezi povinným subjektem a třetí osobou, při jejímž plnění následně došlo ke sporu, který může vyústit v soudní či rozhodčí řízení apod.).

Související otázky

- V souvislosti s nově zavedeným institutem ochrany „soudních“ informací, jejichž poskytnutí by mohlo ohrozit rovnost účastníků řízení, je nutné se zabývat otázkou vztahu tohoto ustanovení k § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, které chrání informace týkající se rozhodovací činnosti soudů. Je nepochybné, že obě ustanovení spolu souvisí. Jak bylo uvedeno již výše, judikatura správních soudů ve své aplikační praxi dospěla k závěru, že ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) kromě nezávislosti a nestrannosti soudů chrání rovněž rovnost účastníků řízení. Výslovné zavedení ochrany rovnosti účastníků řízení v § 11 odst. 1 písm. g), proto může působit dojmem, že dochází k jistému překryvu těchto ustanovení.
- Povinné subjekty by však měly mezi těmito instituty rozlišovat. Vzhledem k výslovnému zákonnému zakotvení ochrany rovnosti účastníků řízení, by za účelem naplnění této ochrany neměly povinné subjekty nadále využívat ustanovení § 11 odst. 4 písm. b). Jinými slovy **ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) již nelze aplikovat k uplatnění rovnosti účastníků řízení, neboť tuto ochranu nově poskytuje § 11 odst. 1 písm. g).** Uvedené však neznamená, že by ochranu informací podle § 11 odst. 4 písm. b) nebylo možné uplatnit i na rozhodčí řízení. Nadále platí judikatorní závěry týkající se výkladu tohoto ustanovení ve vztahu k pojmu soud, kdy soudem je třeba rozumět i rozhodčí soud.

5. Zneužití práva na informace (§ 11a)

§ 11a

(1) Povinný subjekt může odmítnout žádost nebo její část do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovést, že cílem žadatele je způsobit

a) nátlak na fyzickou osobu, již se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2, nebo

b) nepřiměřenou zátěž povinného subjektu; za způsobení nepřiměřené zátěže se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací,

a to zpravidla v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s fyzickou osobou uvedenou v písmenu a).

(2) Rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti podle odstavce 1.

Nové ustanovení § 11a InfZ umožňuje povinným subjektům odmítnutí žádosti, u které lze dovést zneužití práva na informace, tedy takové jednání, jehož skutečným cílem není získání informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím před novelou neobsahoval výslovné ustanovení, podle kterého by bylo možné žádost odmítnout pro zneužití práva. Judikatura nicméně možnost odmítnout žádost o poskytnutí informace z tohoto nepsaného důvodu dovedla (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ans 7/2012-56 a č. j. 8 As 55/2012-62, č. j. 8 As 12/2015-46).

Tento zákonný důvod (§ 11a) vychází z univerzálního právního principu zákazu zneužití práva. Za zneužití práva na informace lze obecně považovat takové jednání, jehož skutečným cílem není realizace práva na informace (tedy, jinými slovy, dosažení účelu sledovaného zákonem o svobodném přístupu k informacím), nýbrž je v rozporu s dobrými mravy vedeno přímým úmyslem způsobit jinému újmu nebo zátěž atp., resp. je motivováno nedovolenou pohnutkou žadatele. Nejedná se tak o skutečné, ale pouze o zdánlivé uplatňování práva, které je v rozporu s účelem práva na informace.

Jelikož pojmovým znakem zneužití práva na informace je nedovolený, resp. nezákonný cíl podané žádosti, povinný subjekt zpravidla nebude disponovat (až na výjimečný případ, kdy žadatel svou pohnutku sám vyjeví v podané žádosti) „přímým důkazem“, že podání žádosti je vedeno nedovolenou (nezákonnou) pohnutkou. V praxi povinných subjektů proto bude nutné „šikanózní“ úmysl žadatele dovozovat nepřímou, tzn. z okolností podané žádosti. Ustanovení § 11a odst. 1 ve shodě s tím volí formulaci, „pokud lze ve vztahu k ní (podané žádosti) dovést, že cílem žadatele je (...)“. Pouhá domněnka, že pohnutka žadatele je „šikanózní“, k dovození zneužití práva nestačí.

V obecné rovině je složité vymezit jednotlivé případy, resp. „šikanózní“ okolnosti (znaky), které spolehlivě ukazují na to, že žadatel svého práva na informace zneužívá. Konkrétní podanou žádost totiž mohou doprovázet i další (neposuzované) okolnosti, které závěr o zneužití práva naopak „vyvrací“. Uplatňování práva na informace, a tedy i jeho případné zneužívání, je značně individuální (liší se případ od případu), a proto jej nelze hodnotit jakkoliv paušálně. Zneužití

práva na informace lze dovozovat jedině ze skutečností, které jsou v tom kterém případě dány. Proto ani v zákoně nelze znaky zneužívání práva na informace podrobněji definovat.

Ustanovení § 11a odst. 1 písm. a) a b) vymezuje dvě obecné skutkové podstaty zneužití práva na informace, kterými jsou:

- a) **nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované informace**, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2, a
- b) **nepřiměřená zátěž povinného subjektu**; za způsobení nepřiměřené zátěže se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací.

„Nátlaková žádost“ - § 11a odst. 1 písm. a)

Skutková podstata podle ust. § 11a odst. 1 písm. a) míří na situaci, kdy žádost směřuje na konkrétní osobu, jíž se požadované údaje týkají, pokud povinný subjekt ve vztahu k podané žádosti dovodí, že cílem žadatele je způsobit na tuto osobu „nátlak“. Např. žadatel se bude podrobně vyptávat na osobní nebo platové podmínky konkrétního pracovníka (zaměstnance) povinného subjektu (byť to samo o sobě ještě nelze chápat jako „nátlak“, ale ve spojení s dalšími okolnostmi může být takové detailní dotazování určitou indicií). Podmínka nátlaku přitom může být splněna i v souvislosti s jiným chováním žadatele vůči fyzické osobě než je pouhé podávání informačních žádostí (informační žádost tedy může být jen jedním z projevů celkového nátlaku, resp. působení osoby žadatele na jiného).

Pokud by však žadatel poptával informace uvedené v ust. § 8a odst. 2 InfZ (*osobní údaje o veřejné činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení*), nejednalo by se *a priori* o zneužití práva na informace, resp. nemohlo by se (s ohledem na uvedený dovětek „pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2“) jednat o „nátlakovou žádost“ ve smyslu ustanovení § 11a odst. 1 písm. a). Taková žádost totiž bude z povahy věci směřovat na informace, které se spíše týkají soukromí fyzické osoby a které se nevejdou do okruhu informací „o veřejné nebo úřední činnosti nebo o funkčním nebo pracovním zařazení“ ve smyslu § 8a odst. 2 InfZ.

„Zátěžová žádost“ - § 11a odst. 1 písm. b)

U skutkové podstaty dle ust. § 11a odst. 1 písm. b) půjde o případ, kdy povinný subjekt ve vztahu k podané žádosti dovodí, že cílem žadatele je nepřiměřeně zatížit povinný subjekt. Co se rozumí „nepřiměřenou zátěží“ povinného subjektu novelizovaný zákon nedefinuje. Cílem zákona je totiž umožnit individuální posouzení nepřeborného množství situací, ke kterým může v praxi docházet, s čímž by bylo v rozporu zákonné vymezení kritérií, podle kterých by se předem omezoval okruh případů, které lze pod zákonné ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) podřadit. Obecně lze říci, že tato skutková podstata míří na situace, kdy smyslem žádosti je cílené ochromení až paralyzování činnosti povinného subjektu (výkonu jeho běžné agendy). Novelizovaný zákon v ust. 11a odst. 1 písm. b) stanoví, že za takovou situaci se považuje také „podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací“, čímž se výslovně cílí rovněž na případy podávání žádostí, jejichž vyřízení samo o sobě (každé zvlášť) nepřiměřenou zátěž nepůsobí, ve svém souhrnu však ano, přičemž znakem takové situace je podávání takových žádostí více povinným subjektům, aniž by žádosti měly nějaký „jednotící prvek“. Cílem naopak není vyloučení žadatele, který sice podává více žádostí, ty však mají společný účel, např. zájem žadatele o určitou oblast, společenský problém apod.

Samotný počet nebo obsáhlost žádostí však ještě bez dalšího neznamená, že jde automaticky o zneužití práva. To novela výslovně stanoví v § 11a odst. 2 (*Rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti podle odstavce 1.*). Zde je vhodné zdůraznit, že zákon o svobodném přístupu k informacím nijak nelimituje možný počet podaných žádostí o informace, ani rozsah (množství) požadovaných informací, ale naopak s ním i počítá, když z tohoto důvodu umožňuje prodloužit lhůtu k vyřízení žádosti či uplatnění úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.

Zákonem výslovně předpokládanou indicií zneužití práva podle výše uvedených skutkových podstat je, že podání žádosti je zpravidla reakcí na „*předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli*“ či „*na vztah s fyzickou osobou uvedenou v písmenu a)*“, tj. fyzickou osobou, již se požadované informace týkají. Tyto okolnosti však mohou být pouze jedním z „nepřímých důkazů“ zneužití práva na informace. Nelze dovozovat, že pokud je žádost reakcí na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli, jde automaticky (bez dalšího) o zneužití práva. Jak bylo uvedeno výše, zneužití práva je třeba posuzovat případ od případu, což vyžaduje hodnotit vyřizovanou žádost podle individuálních okolností a zvažovat, zda řešenou situaci lze podřadit pod jednu z výše uvedených skutkových podstat. Hodnotit je přitom třeba všechny okolnosti, i ty které naopak vedou k závěru, že podaná žádost sleduje legitimní cíl. Tak např. předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli může být podle okolností naopak legitimním důvodem, proč žadatel v reakci na takový postup informace požaduje a vyptává se např. na související postupy povinného subjektu, žádá k nim dokumenty apod. Jinými slovy, „*předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli*“ nemusí být vždy a za každých okolností indicií, že žadatel se prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím „mstí“ veřejné moci.

Jako užitečné pro praxi se jeví vycházet vždy z předpokladu, že závěr o zneužití práva zpravidla nebude vhodné opírat o jediný „nepřímý důkaz“, ale takový závěr bude možné učinit až na základě více indicií provázejících danou žádost, které zpravidla až v jejich vzájemné spojitosti a s přihlédnutím k intenzitě jejich zastoupení v konkrétním případě povedou k jedinému závěru, že žadatel svého práva nepochybně (nikoli jen domněle) zneužívá. Důkazní břemeno je přitom na povinném subjektu.

Ustanovení § 11a novelizovaného zákona není taxativní s tím, že by postihovalo veškeré myslitelné případy zneužití práva na informace, ale „vybírá“ pouze dva typické a v praxi se nejčastěji vyskytující případy zneužití práva na informace. Potenciálně nelze vyloučit ani jiné (zákonem výslovně nepředpokládané) případy zneužití práva, které nelze podřadit ani pod jednu z výše uvedených skutkových podstat. Tyto případy zneužití práva bude možné dále „postihovat“ jako faktické důvody a žádosti odmítat podle příslušné judikatury správních soudů, jako tomu bylo před přijetím novely.

Principy aplikace důvodu „zneužití práva na informace“

Zneužití práva je podle judikatury správních soudů prostředkem *ultima ratio*, který by měl být (až na případy na první pohled zjevné šikany) použit až jako poslední možnost (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. dubna 2022, č. j. 1 As 96/2021-43, rozsudek ze dne 4. srpna 2022, č. j. 1 As 14/2022-38). Ze závěrů judikatury správních soudů lze dovozovat tendenci k přístupu, podle něhož pokud se nejedná o případ extrémního (excesivního) a na první pohled zjevného zneužití práva (zjevná šikana, vedení sporů pro spory, mstění se „veřejné moci“, snaha o ochromení činnosti povinného subjektu atp.), měla by úvaze o zneužití práva předcházet úvaha povinného subjektu, zda se na požadované informace nevztahuje příslušný zákonný (tj.

věcný) důvod pro odmítnutí informací (typicky např. ochrana osobních údajů) a zda tento věcný důvod nepřevažuje nad právem žadatele na informace. Tak např. pokud by se žadatel domáhal informací o platových podmínkách konkrétního zaměstnance povinného subjektu, bylo by podle uvedené judikatury vhodné nejprve uvažovat o tom, zda se jedná o poskytnutelné informace (takové posouzení by povinný subjekt musel učinit ve vazbě na ust. § 8a, které stanoví podmínky „Informování o příjmech fyzických osob“). Až pokud by informace bylo možné žadateli poskytnout, připadalo by do úvahy dále posoudit, zda nejde o případ zneužití práva. V opačném případě (kdy informace by podle zákona poskytnutelné nebyly) by se totiž uplatnila ochrana informací jako takových a úvahy o zneužití práva žadatelem by tak z povahy věci „odpadly“.

Z procedurálního hlediska bude nutné žádost odmítnout správním rozhodnutím vydaným podle ust. § 15 InfZ tak, aby mohly být úvahy povinného subjektu, že žadatel právo na informace zneužívá, přezkoumány nadřízeným správním orgánem. Takové žádosti tedy nebude možné odmítnat „konkludentně“.

Aplikace uvedeného zákonného důvodu (zneužití práva) klade vysoké nároky na odůvodnění správních rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí povinných subjektů musí být zřejmé důvody, pro které byl učiněn závěr o jednoznačném zneužití práva, resp. pro které nezbylo povinnému subjektu nic jiného než zatáhnout za pomyslnou „záchrannou brzdu“ a použít zákaz zneužití práva. Současně se uplatní princip, podle kterého pokud zneužití práva není zcela jednoznačné a zřejmé (povinný subjekt má v tomto směru pochybnosti, jelikož nemá dostatek „nepřímých důkazů“, aby prokázal nezákonnou pohnutku žadatele), je třeba vždy žádost vyřídit ve prospěch žadatele, tedy požadované informace mu poskytnout (ledaže by se na tyto informace vztahoval některý z věcných důvodů pro odmítnutí).

Zákonem stanovená sedmidenní lhůta, ve které je povinný subjekt oprávněn rozhodnout o odmítnutí žádosti kvůli zneužití práva žadatelem, má povahu prekluzivní lhůty. To znamená, že po marném uplynutí této lhůty, která počíná běžet ode dne přijetí žádosti, povinný subjekt nebude oprávněn žádost z uvedeného důvodu odmítnout (a to ani tehdy, pokud by se jednalo o případ zjevné „šikany“). Z uvedeného je také zřejmé, že povinný subjekt může dovozovat zneužití práva žadatelem jediné při prvním vyřizování takové žádosti, nikoli až v „druhém kole“ vyřizování takové žádosti (tj. až v závislosti na průběhu a výsledku např. odvolacího řízení u nadřízeného správního orgánu). Již při prvním vyřizování žádosti musí být z jejích okolností zřejmé, že žadatel svého práva zneužívá. Z důvodu stanovené sedmidenní lhůty, jejíž splnění je hmotněprávní podmínkou pro odmítnutí žádosti podle ust. § 11a novelizovaného zákona, bude zneužití práva zřejmě oprávněn dovozovat jediné povinný subjekt, nikoli až nadřízený správní orgán v řízení o odvolání (případné zneužití práva tak nebude zřejmě posuzováno při hodnocení toho, zda jsou splněny podmínky pro vydání „informačního příkazu“ dle ust. § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

6. Neexistující informace (§ 11b)

§ 11b

Povinný subjekt může odmítnout žádost o poskytnutí informace, jestliže požadovanou informaci nemá a jestliže mu povinnost ji mít nerybývá ze zákona; to neplatí, pokud povinný subjekt může požadovanou informaci získat na základě jednoduchých úkonů z jiných informací, které povinný subjekt má, případně poskytnout postupem podle § 4a odst. 1 věty třetí.

Zcela nové ustanovení § 11b zakotvuje možnost odmítnout požadovanou informaci, jestliže ji povinný subjekt nemá a nemá ani povinnost ji mít. Neexistence informace nebyla doposud výslovně vymezena informačním zákonem jako důvod pro neposkytnutí informace, nicméně judikaturou správních soudů byla již dříve dovozována možnost (resp. nutnost) odmítnout žádost o informace též z nepsaných, tzv. faktických důvodů. Jedním z takových důvodů byla, vedle opakovaných žádostí o totožné informace a případů zneužití práva na informace na straně žadatele, též **neexistence informací**. V případě vyřizování žádostí o poskytnutí informací, které povinný subjekt neměl k dispozici, resp. informací, které se podle svého vymezení v žádostech vztahovaly k působnosti povinného subjektu, avšak povinný subjekt jimi nedisponoval a ani neměl zákonnou povinnost jimi disponovat, tak byly žádosti zpravidla odmítány rozhodnutím povinného subjektu, pouze s odkazem na ustanovení § 15 odst. 1 informačního zákona.

Podmínky pro odmítnutí žádosti podle ustanovení § 11b informačního zákona jsou stanoveny v souladu s judikaturou, a to zejména v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2012, č. j. 1 As 141/2011-67, který byl dále rozveden rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2013, č. j. 1 As 59/2013-56). Dle shora dotčeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, cit.: „Odmítnout žádost o informace s tím, že by bylo nutné vytvořit nové informace (§ 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) lze pouze v případě, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat.“

Předpoklady aplikace ustanovení § 11b informačního zákona jsou tudíž následující:

- požadovaná informace u povinného subjektu neexistuje (nebyla vytvořena, resp. zaznamenána ve smyslu § 3 odst. 3 informačního zákona, případně v době podání žádosti u povinného subjektu již „neexistuje“) **a zároveň,**
- povinný subjekt nemá zákonnou povinnost předmětnými požadovanými informacemi disponovat.

Povinný subjekt tedy bude muset v případě aplikace ustanovení § 11b informačního zákona pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací prokázat, že povinný subjekt požadovanými informacemi nedisponuje a současně zdůvodnit, že nemá zákonnou povinnost informací disponovat.

Pokud bude povinnému subjektu doručena žádost o poskytnutí informací ve smyslu informačního zákona, bude zpravidla nutné vyvinout určité úsilí, aby požadovanou informaci dohledal a poskytl ji žadateli, a to bez ohledu na to, jestli takovou povinnost podle právních předpisů mít má, tedy aby prověřil existenci informace (disponování s ní). Tuto aktivitu pak bude nutné adekvátně prokázat do spisu (např. záznamem o vyhledávání apod.). Je na druhou stranu

ale samozřejmě, že pokud by informace zcela zjevně nemohl mít (např. žádost o zápis z jednání, které se ale vůbec neuskutečnilo), k žádnému vyhledávání a jeho prokazování přistupovat povinný subjekt nemusí. Bude tedy záležet na konkrétních požadovaných informacích a skutkových okolnostech.

Po povinném subjektu sice nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací, avšak **povinný subjekt musí být dále schopen zdůvodnit, jaké konkrétní skutečnosti jej vedly k závěru o tom, že požadované informace nemá.** Jinak řečeno, konstatování povinného subjektu, kterým by bez bližšího zdůvodnění pouze oznámil, že požadované informace nemá, je nedostatečné. Povinný subjekt musí vyvinout určitou aktivitu spočívající v zjišťování, zda požadovanou informaci opravdu nemá (např. na základě vyhledávání ve vlastním informačním systému, vyhledáváním v archivu, oslovením ostatních odborů úřadu atd.) tuto aktivitu doložit do spisu (obvykle se využívají různá prohlášení vyřizujících osob) a popsat v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Zároveň povinný subjekt musí odůvodnit, že nemá zákonnou povinnost informací disponovat (žádost tedy bude možné podle tohoto ustanovení odmítnout též v případě, že předpoklad dispozice informací povinným subjektem plyne ze smlouvy, povinnému subjektu však prokazatelně nebyla předána typicky druhou smluvní stranou, která svou povinnost podle smlouvy nesplnila).

Povinnost disponovat požadovanou informací nemusí být dána pouze výslovným zákonným ustanovením, nýbrž **může z ustanovení zákona vyplývat** (např. k tomu, aby povinný subjekt mohl reálně splnit určitou svou zákonnou povinnost, bude nevyhnutelné, aby určitou informací disponoval).

Nově zakotvené ustanovení § 11b informačního zákona na druhé straně nedopadá na případy, v nichž

- povinný subjekt informací v požadované podobě nedisponuje, avšak požadovanou informaci může získat na základě jednoduchých úkonů z jiných informací, které k dispozici má, tedy má zdrojové údaje ke zpracování požadované informace a takové zpracování má charakter mechanické aktivity. (Takové případy, kdy k vytvoření odpovědi na žádost postačuje pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici, a s těmito údaji není třeba provádět další zpracovávání nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost, nepředstavují ani vytváření nové informace podle ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona), a dále
- bude možné poskytnout informaci postupem podle ustanovení § 4a odst. 1 věty třetí informačního zákona, které zní, cit.: „*Pokud je požadovaná informace součástí většího celku a její vynětí by bylo pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží, poskytne povinný subjekt takový celek v souladu s tímto zákonem*“.

V souvislosti s aplikací ustanovení § 11b informačního zákona nelze nezmínit rozlišování neexistující informace a požadavku na vytvoření nové informace ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona. Ministerstvo vnitra je toho názoru, že **určení „hranice“ mezi neexistující informací a požadavkem na vytvoření nové informace spočívá v posouzení vůle žadatele, vyjádřené v jím učiněné žádosti o poskytnutí informací.** Ustanovení § 2 odst. 4 lze vztáhnout pouze na situace, kdy z obsahu žádosti žadatele vyplývá požadavek na vytvoření zcela nové informace. Pokud by ale vůle žadatele směřovala k poskytnutí informace, o které se žadatel domnívá, že existuje, pak by naopak bylo aplikovatelné ustanovení § 11b informačního zákona.

Jelikož nelze vyloučit, že nastanou i určité sporné situace, kdy může být žádost žadatele nejednoznačně vykládána oběma způsoby, tedy jako žádost o vytvoření nové informace, avšak z jiného hlediska by mohla být vyhodnocena jako žádost o poskytnutí neexistující informace, bude rozdíl ve vyřízení takové žádosti spočívat pouze v tom, že v prvním případě bude ve výroku rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace odkazováno vedle ustanovení § 15 odst. 1 informačního zákona na ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona a ve druhém případě na ustanovení § 11b informačního zákona.

Ve všech případech, které jsou zmiňovány v ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona („*Povinnost poskytovat informace se netýká **dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.***“) žadatel požaduje informaci, která se vztahuje k působnosti povinného subjektu, ale neexistuje v žadatelem poptávaném stavu, když se žadatel domáhá jejího vytvoření. Novým zakotvením ustanovení § 11b informačního zákona nedochází ke kolizi s ustanovením § 2 odst. 4 informačního zákona. Současně je ovšem vhodné znovu upozornit (viz shora předpoklady aplikace ustanovení § 11b informačního zákona vymezené rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2012, č. j. 1 As 141/2011-67), že ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona nebude aplikovatelné, nebude-li povinný subjekt požadovanou informací disponovat, avšak bude mít zákonnou povinnost jí disponovat.

7. Prodloužení lhůty (§ 14 odst. 6 písm. d/)

§ 14

Lhůtu pro poskytnutí informace podle odstavce 5 písm. d) může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní. Závažnými důvody jsou:

a) vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost,

b) vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti,

c) konzultace s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti, nebo mezi dvěma nebo více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu žádosti,

d) nezbytnost umožnit uplatňování práv osobám, které by mohly být podstatným způsobem dotčeny poskytnutím požadované informace; to neplatí, pokud

- 1. bylo možné výzvu k vyjádření dotčené osobě předat osobně nebo odeslat elektronicky nejpozději pátý den po přijetí žádosti,**
- 2. výzva dotčené osobě obsahovala žádost o potvrzení jejího doručení a**
- 3. nejpozději třetí den po odeslání bylo prokázáno doručení výzvy dotčené osobě, zejména potvrzením přijetí výzvy učiněným způsobem pro podání žádosti o informace.**

Žadatel musí být o prodloužení lhůty i o jeho důvodech vždy prokazatelně informován, a to včas před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

Povinný subjekt je povinen při vyřizování žádosti o informace umožnit dotčeným osobám hájit jejich práva a zájmy, tj. je především povinen je vyzvat k vyjádření se k podané žádosti a vyrozumět je o způsobu jejího vyřízení. Za dotčenou osobu je považována fyzická či právnická osoba, které se informace týká (např. osoba, jejíž osobní údaje jsou požadovány), nebo která má k informaci, která je požadována, nějaké specifické právo (např. právo autorské). Tyto osoby mají postavení dotčené osoby ve smyslu ust. § 2 odst. 3 správního řádu a v okamžiku vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť mohou být přímo dotčeny poskytnutím požadované informace.

S ohledem na povinnost povinného subjektu komunikovat při vyřízení žádosti s dotčenou osobou může být problém naplnění zákonné lhůty pro vyřízení žádosti tehdy, kdy je komunikace s dotčenou osobou složitější, resp. kdy se nedaří komunikovat s dotčenou osobou „pružně“. Nové ustanovení § 14 odst. 6 písm. d) proto doplňuje důvod, který za určitých podmínek umožňuje prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o lhůtu potřebnou pro uplatňování práv dotčených osob. Těchto dotčených osob nemusí být v konkrétním případě více, jak by se dalo teoreticky dovozovat z doslovného výkladu zákonné formulace „*nezbytnost umožnit uplatňování práv osobám (...)*“. Smyslem uvedeného ustanovení totiž není umožnit prodloužení lhůty pouze v případě mnohosti dotčených osob (u žádostí o informace o platech více zaměstnanců povinných subjektů, atp.), ale umožnit prodloužení lhůty, pokud je komunikace s dotčenou osobou složitější (ať už je dotčená osoba v konkrétním případě jedna, nebo jich je více), což se odvíjí jen od splnění podmínek podle bodů č. 1 až 3 (ve kterých se již „hovoří“ o „dotčené osobě“ v jednotném čísle).

Ze zákonné dikce lze rovněž dovodit podmínku, že aby povinný subjekt mohl přistoupit k prodloužení lhůty podle ust. § 14 odst. 6 písm. d), pak osoba, které se požadovaná informace týká, musí být poskytnutím informace dotčena podstatně (v opačném případě by prodloužení lhůty nebylo na místě). „Podstatným“ dotčením lze v tomto kontextu rozumět situaci, kdy poskytnutím informace by mohla být významněji zasažena osobní či majetková sféra dotčené osoby (nestačí, že informace se této osoby pouze týkají).

Povinný subjekt tak není oprávněn libovolně prodloužit lhůtu kdykoliv, do „řízení“ musí zapojit dotčené osoby (nebo dotčenou osobu), ale jen tehdy, je-li to objektivně potřebné pro řádné vyřízení žádosti o informace. Novelizovaný zákon proto omezuje možnost prodloužení lhůty pro komunikaci s dotčenými osobami určitými podmínkami tak, aby se vztahovalo toliko na případy, kdy bude komunikace dotčenou osobou z objektivních důvodů složitější, jak bylo uvedeno již výše.

Podmínky v bodech č. 1 až 3, za kterých lze lhůtu prodloužit, jsou formulovány negativně. Zákon totiž v uvedených bodech stanoví situace, za jakých podmínek prodloužení možné není. Prodloužení lhůty není možné, pokud **1. bylo možné výzvu k vyjádření dotčené osobě předat osobně nebo odeslat elektronicky nejpozději pátý den po přijetí žádosti, pokud 2. výzva dotčené osobě neobsahovala žádost o potvrzení jejího doručení, nebo pokud 3. nejpozději třetí den po odeslání bylo prokázáno doručení výzvy dotčené osobě, zejména potvrzením přijetí výzvy účinným způsobem pro podání žádosti o informace.** Jestliže půjde o některou z uvedených situací, prodloužení lhůty podle 14 odst. 6 písm. d) nebude možné. V dané souvislosti je třeba upozornit na zjevnou legislativní chybu v bodě č. 2, ve kterém zřejmě v důsledku postupných úprav v rámci legislativního procesu „vypadl“ zápor, neboť smyslem ustanovení je, aby prodloužení lhůty bylo „zapovězeno“ v těch případech, kdy výzva žádost o potvrzení doručení **ne**obsahovala (nikoli tedy v případech, kdy povinný subjekt takovou žádost do textu výzvy připojil).

Prodloužení lhůty tedy nebude možné v případě, že bylo možné výzvu předat dotčené osobě osobně nebo jí zaslat elektronicky (aby nedocházelo k průtahům, tak pro elektronickou komunikaci platí omezení 5 dní). Pokud bude výzva dotčené osobě takto doručena (tj. osobně, příp. elektronicky v uvedené lhůtě), bude podmínkou pro prodloužení lhůty, že nebylo doručení výzvy dotčenou osobou potvrzeno a že o toto potvrzení byla dotčená osoba požádána.

Reálně by se tedy prodloužení mělo uplatňovat především v případech, kdy bude nutné s dotčenou osobou komunikovat v listinné podobě prostřednictvím provozovatele poštovních služeb (dotčená osoba nemá datovou schránku nebo nemá e-mailovou adresu známou povinnému subjektu) nebo tehdy, kdy sice ke komunikaci dojde elektronicky, dotčená osoba ale včas nepotvrdí přijetí výzvy, přestože byla o potvrzení doručení povinným subjektem v textu výzvy požádána. Na druhou stranu postačí, pokud bude tato složitější komunikace nutná i jen s jednou dotčenou osobou (bude-li jich ve věci zainteresovaných více).

Oprávněnost prodloužení lhůty může být následně hodnocena v rámci stížnostního řízení podle § 16a.

Na úkony spočívající v komunikaci s dotčenou osobou dle bodu č. 2 a 3 (výzvu a potvrzení o doručení výzvy) se nepoužijí ustanovení správního řádu o doručování (s ohledem na znění ust. § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, které vylučuje aplikaci správního řádu na postup podle uvedeného zákona až na výslovně uvedené výjimky). Je tak možné dotčeným osobám doručovat „méně formálně“ (např. lze dotčeným osobám výzvu zasílat jen prostřednictvím emailu na jejich emailovou adresu, pokud je povinnému subjektu tato adresa známa). Dotčená osoba může s povinným subjektem komunikovat rovněž „neformálně“, a to

identickým způsobem jako žadatel o informace, bez nutnosti uznávaného elektronického podpisu (na rozdíl od potvrzování doručení podle správního řádu). Uvedené odpovídá i přístupu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku pod č. j. 8 As 55/2012-62 uvedl: „*Komunikace mezi povinným subjektem a dotčenou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo obročeno vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).*“.

8. Zjednodušená anonymizace (§ 15 odst. 3)

§ 15

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

(1) *Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen "rozhodnutí o odmítnutí žádosti"), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.*

(2) *Pokud nebylo žádosti vyhověno z důvodů ochrany obchodního tajemství podle § 9 nebo ochrany práv třetích osob k předmětu práva autorského podle § 11 odst. 2 písm. c), musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, kdo vykonává právo k tomuto obchodnímu tajemství nebo kdo vykonává majetková práva k tomuto předmětu ochrany práva autorského, je-li tato osoba povinnému subjektu známa. Pro knihovny poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona^{2a)} a muzea a galerie poskytující standardizované veřejné služby¹⁹⁾ se věta první nepoužije.*

(3) *Pokud povinný subjekt poskytuje informaci formou kopie dokumentu, z něhož vyloučil pouze osobní údaje nebo informace, které jsou bankovním nebo obchodním tajemstvím a které získal při postupech podle správního, daňového nebo kontrolního řádu, nemusí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Sdělí-li žadatel v podané žádosti anebo do 15 dnů ode dne doručení požadované informace způsobem stanoveným tímto zákonem pro podání písemné žádosti o informace povinnému subjektu, že trvá na vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti v rozsahu vymezených osobních údajů nebo bankovního anebo obchodního tajemství, povinný subjekt jej vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti anebo do 15 dnů ode dne doručení sdělení žadatele.*

Ustanovení § 15 odst. 3 upravuje procesní situaci, kdy povinný subjekt vyřídí žádost o poskytnutí informací formou kopií dokumentů kladně, avšak v souladu s informačním zákonem z ní vyloučí osobní údaje (např. ve vydávaných kopiích správních rozhodnutí odstraní identifikační údaje účastníků řízení a svědků), případně bankovní nebo obchodní tajemství, pokud je získal při postupech podle správního, daňového nebo kontrolního řádu (např. ČNB při výkonu bankovního dohledu). Doposud je v těchto případech nutné, aby povinný subjekt bezpodmínečně vydával rozhodnutí o částečném odmítnutí informací, kde musí být zdůvodněno, proč jsou konkrétní osobní údaje (resp. bankovní či osobní údaje) odmítány. Výjimku představují pouze situace, kdy sám žadatel ve své žádosti uvede, že o tyto údaje nemá zájem, resp. že souhlasí s poskytnutím informace bez těchto informačním zákonem chráněných údajů. Nově však již v takovémto případě nebude povinný subjekt muset vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Možné zneužití nadepsaného ustanovení povinným subjektem je pak minimalizováno tím, že žadatel může již ve své původní žádosti o informaci nebo do 15 dní od poskytnutí informace (s vyloučením výše popsaných částí) sdělit, že trvá na vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti v rozsahu neposkytnutých údajů (sdělení bude možné učinit identickou formou jako samotné podání žádosti o informace). Typicky půjde o případy, v nichž se žadatel neztotožní s rozsahem ochrany uplatněným povinným subjektem.

Pokud jde o ochranu bankovního tajemství, je třeba připomenout, že ochrana bankovního tajemství je zakotvena jak v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách (§ 38 odst. 1), tak

v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance (§ 49). Tuto ochranu však mohou uplatnit jen ty povinné subjekty, které jsou bankami nebo ty povinné subjekty, jimž byla informace mající v daném okamžiku (při předání) povahu bankovního tajemství v souladu se zvláštními právními předpisy předána (např. při výkonu bankovního dohledu, v rámci jiných správních řízení apod.). Nebude je tedy moci uplatnit povinný subjekt, jenž je zároveň klientem banky, neboť na něj se povinnost chránit („své“) bankovní tajemství nevztahuje.

9. Informační příkaz (§ 16 odst. 4 až 6)

§ 16 Odvolání

(1) *Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání.*

(2) *Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání.*

(3) *Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.*

(4) *Není-li z rozhodnutí, ze spisu ani z vlastní činnosti nadřízeného orgánu zřejmé, zda jsou zde důvody pro odmítnutí žádosti, nadřízený orgán vyzve povinný subjekt, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 10 dnů, doplnil spis o údaje nezbytné k postupu podle odstavce 5, zejména aby uvedl všechny důvody pro odmítnutí žádosti včetně jejich odůvodnění. S tímto doplněním seznámí nadřízený orgán žadatele a umožní mu, aby se k doplnění do 15 dnů ode dne doručení výzvy vyjádřil. Lhůta pro rozhodnutí o odvolání počíná plynout ode dne, kdy bylo nadřízenému orgánu doručeno vyjádření žadatele k výzvě, a pokud se žadatel ve lhůtě podle věty druhé nevyjádřil, ode dne, kdy tato lhůta uplynula.*

(5) ~~(4)~~ *Neshledá-li nadřízený orgán důvody pro odmítnutí žádosti, zruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti nebo jeho část a řízení v tomto rozsahu zastaví. Současně rozhodnutím přikáže povinnému subjektu požadovanou informaci žadateli poskytnout ve lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o odvolání povinnému subjektu. Proti rozhodnutí nadřízeného orgánu podle věty první ~~druhé~~, **nejde-li o postup podle § 16b odst. 2**, se nelze odvolat. Poskytnutí informace povinným subjektem lze exekučně vykonat.*

(6) ~~(5)~~ *Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout **ve lhůtě, která nesmí být delší než 15 dní ode dne doručení rozsudku povinnému subjektu.***

Obecně k doplnění spisu podle (nového) § 16 odst. 4

Novelou informačního zákona, provedenou zákonem č. 111/2019 Sb., byl do ustanovení § 16 doplněn nový institut tzv. informačního příkazu (stávající § 16 odst. 4). Ten nadřízenému orgánu příkazuje, aby se v odvolacím řízení kromě přezkumu rozhodnutí o odmítnutí žádosti zabýval též tím, zda neexistují jiné důvody pro odmítnutí žádosti než ty, které uplatnil povinný subjekt v prvostupňovém rozhodnutí. Pokud odvolací orgán dospěje k závěru, že nelze aplikovat ani důvod (důvody), pro které povinný subjekt žádost odmítl (vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti), ani jakékoli jiné zákonné důvody pro neposkytnutí informace, musí napadené rozhodnutí zrušit, řízení zastavit a současně přikázat povinnému subjektu vydat nejpozději do 15 dnů požadované informace (tento tzv. informační příkaz je exekučně vynutitelný). Smyslem informačního příkazu je zabránit procesnímu „ping-pongu“ v podobě opakovaného rušení

a vrácení věci a tím zajistit žadateli co nejrychlejší zpřístupnění informace, resp. co nejrychlejší vyřízení žádosti.

V aplikační praxi se ukazuje, že nadřízený orgán ne vždy disponuje potřebnými údaji, aby takový rozšířený přezkum mohl provést a vydat informační příkaz. V některých případech povinné subjekty (v rozporu se zákonem) nezaloží do spisu chráněné informace, v jiných se může stát, že nadřízený orgán není schopen na podkladě informací ve spise či údajů jemu známých z úřední činnosti učinit adekvátní závěr o případné (ne)aplikovatelnosti jiných zákonných důvodů pro ochranu informace. Příkladem mohou být uvažované důvody jako obchodní tajemství (§ 9) či autorskoprávní ochrana [§ 11 odst. 2 písm. c)], pro jejichž správnou aplikaci je nutné mít určité specifické skutkové znalosti (např. smlouvu mezi povinným subjektem a podnikatelem či autorem, upravující rozsah ochrany). Pokud se nadřízený orgán domníval, že by jejich ochrana mohla připadat do úvahy, avšak povinný subjekt chránil informaci z jiného důvodu, pak nadřízenému orgánu zpravidla nezbyvá (s ohledem na krátkou patnáctidenní lhůtu pro rozhodnutí v odvolacím řízení) než prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit povinnému subjektu s tím, že na podkladě spisu si sám nemohl učinit adekvátní závěr o (ne)možnosti využít informační příkaz.

Nový odstavec 4 nadřízenému orgánu umožňuje, aby si procesně korektním způsobem mohl opatřit dodatečné údaje k využití informačního příkazu. Nadřízený orgán získává možnost vyzvat povinný subjekt k potřebnému doplnění spisu o údaje nutné k posouzení důvodnosti případného odmítnutí žádosti i z jiných důvodů než těch, které uvedl povinný subjekt v odvoláním napadeném rozhodnutí. Může se jednat o doplnění skutkových informací (např. již zmíněných smluv, které by mohly zakládat případnou ochranu informace), ale i o doplnění argumentace o případnou aplikaci jiných důvodů.

S ohledem na specifika takového doplnění je však současně nutné umožnit žadateli, aby na takové doplnění mohl adekvátně reagovat. Fakticky se totiž jedná o rozšíření důvodů pro odmítnutí žádosti i o ty, které nebyly zmíněny v napadeném rozhodnutí a proti nimž se žadatel v podaném odvolání z povahy věci nemohl adekvátně vymezit. Je tudíž nutné, aby na takové doplnění žadatel mohl reagovat, tedy typicky rozšířit svou argumentaci, proč ani tyto případné nově uvažované důvody pro odmítnutí žádosti nejsou na místě. Nadřízený orgán proto musí s tímto doplněním žadatele seznámit a umožnit mu se k doplnění vyjádřit (ve lhůtě do 15 dnů). Seznámení může mít podobu zaslání výzvy k vyjádření spolu s doplněným vyjádřením povinného subjektu (pokud doplnění neobsahuje žádné potenciálně chráněné informace), ale může mít i podobu určitého shrnutí apod. Výzva však bude muset žadateli vždy dávat reálnou možnost na doplnění věcně reagovat (podobně jako může reagovat na důvody uváděné v prvostupňovém rozhodnutí), nemůže tedy jít jen o formální upozornění na nějaké, blíže nespecifikované, doplnění spisu. Výzva by měla být zasílána vhodným způsobem pro komunikaci se žadatelem tak, aby bylo doručení výzvy prokazatelné. Protože se pohybuje na úrovni druhostupňového rozhodování, pro které je plně aplikovatelný správní řád [srov. § 20 odst. 4 písm. b)], bude potřeba výzvu doručovat v souladu se správním řádem, a stejně tak by měl žadatel na výzvu reagovat. To samozřejmě s ohledem na povahu informačního řízení nevylučuje využití „méně formálních“ způsobů (např. doručení vyjádření e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu), k takovému postupu však bude nutné přistupovat opatrně a využít jej jen v případech, kdy o osobě, která takto komunikuje, nebude pochyb.

Adekvátně je upravena i lhůta pro rozhodnutí o odvolání. Ta počíná plynout (znovu) ode dne doručení vyjádření žadatele, případně ode dne, kdy marně uplynula lhůta pro toto vyjádření.

Pokud by v řízení kromě žadatele vystupovaly i dotčené osoby (osoby dotčené požadovanou informací, např. ti, o nichž žádaná informace vypovídá či v jejichž zájmu je

chráněna), je s ohledem na § 4 odst. 4 správního řádu na místě i je vyzvat k vyjádření k doplnění spisu. Toto vyjádření však není důvodem pro přerušování lhůty pro vyřízení odvolání.

Konkrétní otázky spojené s doplněním spisu

Jak již bylo uvedeno, nový odstavec 4 dává nadřízenému orgánu možnost vyzvat povinný subjekt k doplnění spisu, „není-li z rozhodnutí, ze spisu ani z vlastní činnosti nadřízeného orgánu zřejmé, zda jsou zde důvody pro odmítnutí žádosti“. Existují proto i případy, kdy přestože nadřízenému orgánu nebude předložena kompletní spisová dokumentace, nebude muset vyzývat k jejímu doplnění. Půjde o situace, kdy bude nadřízenému orgánu zcela zřejmé, že žádné důvody pro odmítnutí žádosti neexistují a výzva k doplnění by v tomto směru nic nezvrátila. Naopak výzvu bude na místě učinit, jestliže povinný subjekt předloží nadřízenému orgánu pouze anonymizovanou verzi dokumentu, jehož části odmítá poskytnout, aniž by mohl nadřízený orgán ověřit, co odmítané části dokumentu obsahují a zda je nutné je chránit. Výzvu k doplnění bude taktéž na místě učinit, jestliže rozhodnutí povinného subjektu nebude samo o sobě přezkoumatelné, tzn., když nebude skutkově ani právně zdůvodněné, neboť nadřízený orgán nemůže toto bez znalosti věci nahradit. Dalším důvodem uplatnění výzvy k doplnění může být situace, kdy se nadřízenému orgánu vyjeví nějaká další okolnost, která by mohla mít vliv na posouzení věci, a potřebuje si u povinného subjektu, zda to tak je či není.

Výzvu, pakliže už k ní nadřízený orgán přistoupí, je vhodné co nejvíce konkretizovat, neboť čím konkrétněji bude vznesen požadavek na doplnění, tím konkrétnější informace by měly být nadřízenému orgánu doplněny. Smyslem novely je možnost nadřízeného orgánu opatřit si podklady potřebné pro posouzení, nikoliv ukládat nadřízenému orgánu další procesní povinnost, kterou formálně splní učiněním obecné výzvy, která ve výsledku nemůže nic přinést.

S reakcí povinného subjektu na výzvu k doplnění spisu je spojena povinnost nadřízeného orgánu vyzvat žadatele/dotčenou osobu k vyjádření. Co se týká způsobu provedení této výzvy a jejího doručení, postupuje se dle správního řádu (na rozdíl od úkonů podle § 14 odst. 5). Bude přitom vhodné, aby součástí této výzvy bylo (s přihlédnutím k charakteru doplnění povinného subjektu) i samotné doplnění povinného subjektu, nebo alespoň jeho detailní přepis.

Pokud by nastala situace, že nadřízený orgán neučiní výzvu dle § 16 odst. 4, ačkoliv tak učinit měl (tzn., že z rozhodnutí, ze spisu ani z vlastní činnosti nadřízeného orgánu nebude zřejmé, zda jsou dány důvody pro odmítnutí; viz modelové situace výše), bude se jednat o rozhodnutí nezákonné, resp. o vadu rozhodnutí způsobující nezákonnost. Zákon předpokládá, že neshledá-li nadřízený orgán důvody pro odmítnutí žádosti, zruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti (nebo jeho část) a řízení v tomto rozsahu zastaví. Zároveň s tím zákon předpokládá vydání informačního příkazu a taktéž říká, že nadřízený orgán pro účely posouzení důvodů odmítnutí žádosti vyzve povinný subjekt k doplnění, je-li to nutné. Pokud nadřízený orgán k výzvě k doplnění spisu nepřistoupí, měl by se s tímto postupem vypořádat v rámci odůvodnění rozhodnutí.

Může nastat situace, kdy nadřízený orgán učiní výzvu k doplnění spisu a povinný subjekt na ni nebude reagovat nebo bude reagovat nedostatečně. Tyto bude nutné řešit případ od případu; nelze obecně říci, že absence adekvátní součinnosti vede automaticky k nevydání informačního příkazu. Příkladem může být chybějící správní uvážení při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a). V situaci, kdy se jedná o vnitřní informaci povinného subjektu a povinný subjekt dostatečně nezodpoví důvod její ochrany, informační příkaz by pravděpodobně bylo možné vydat, neboť jde především o ochranu povinného subjektu a pakliže ten není schopen potřebu ochrany zdůvodnit, pravděpodobně zde tato potřeba není. Naopak chybějící správní uvážení při

aplikaci § 11 odst. 2 písm. a) by vedlo spíše k nevydání informačního příkazu, neboť v případě informace vzniklé bez použití veřejných prostředků, které byly předány osobou, již takovouto povinnost zákona neukládá, by převážila ochrana třetích osob.

Upřesnění úpravy vylučující opravný prostředek u informačního příkazu (změna § 16 odst. 5)

Odstraňuje legislativně-technický nedostatek stávající úpravy informačního příkazu. Stávající znění § 16 odst. 4 (nově odst. 5) vylučuje odvolání vůči rozhodnutí o odvolání (odkazem na větu první), což již nyní plyne z přímo aplikovatelného ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu. Je však dále nutné vyloučit odvolání proti informačnímu příkazu (odkaz na větu druhou), protože to je rozhodnutím vydávaným v prvním stupni (odvolací orgán zruší rozhodnutí povinného subjektu a zastaví odvolací řízení, čímž je toto řízení ukončeno, a následně vydává informační příkaz v prvním stupni). Tímto způsobem sice bylo dané ustanovení vykládáno (nikoli nesporně), a bylo proto vhodné tak stanovit v zákoně výslovně. Vyloučení odvolání proti informačnímu příkazu je logické, neboť ten má urychlit získání informace žadatelem, nikoli dále prodlužovat řízení o žádosti (v opačném případě by musel rozhodovat nadřízený správní orgán nadřízeného orgánu a řízení by se tak neúměrně protahovalo a komplikovalo, resp. oddalovalo by se získání informace žadatelem).

Jedinou výjimkou z tohoto pravidla je informační příkaz vydaný v přezkumném řízení, neboť ten je vydáván současně s rozhodnutím v přezkumném řízení, proti němuž je ovšem přípustný opravný prostředek. Nebylo by tedy logické, aby k podanému odvolání bylo prvostupňové rozhodnutí vydané v přezkumném řízení zrušeno, avšak i nadále existoval souběžně vydaný informační příkaz.

Ze znění § 16 odst. 5 vyplývá, že nadřízený orgán povinného subjektu musí předepsaný postup zvolit vždy, pokud jsou splněny zákonné podmínky. Proto pokud dospěje k závěru, že prvostupňové rozhodnutí je nezákonné, neboť povinným subjektem aplikovaný důvod nelze pro odepření informace použít, je dále povinen zabývat se z úřední povinnosti existencí případných jiných důvodů, které by bránily zpřístupnění informace. Pokud existenci žádného důvodu neshledá, je povinen informační příkaz vydat. Nadřízený orgán se tedy dostává do specifického postavení, neboť jeho úkolem není jen přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace, ale – v případě, že shledá důvody pro jeho zrušení – musí zhodnotit požadované informace a zvážit, zda k jejich ochraně je možné aplikovat jiný zákonný důvod. Do jisté míry tedy na nadřízený orgán přechází odpovědnost za vyřízení žádosti z povinného subjektu. Informační příkaz je rozhodnutím vydávaným z moci úřední. Žadatel proto není povinen navrhopvat vydání informačního příkazu např. v rámci podaného odvolání, neboť jeho vydání je z hlediska nadřízeného orgánu povinné (z hlediska žadatele proto nárokové).

Ustanovení § 16 odst. 5 nicméně nelze chápat tak, že by pojmově vylučovalo užití obecných ustanovení o způsobu rozhodnutí o odvolání, které jsou popsány v § 90 správního řádu.

Předně tam, kde nadřízený orgán shledá, že napadené rozhodnutí je v souladu se zákonem, tedy pokud povinný subjekt správně a řádně aplikoval příslušný zákonný důvod pro neposkytnutí informace, odvolání zamítne a napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdí s odkazem na § 90 odst. 5 správního řádu.

Existují však i další situace, v nichž nadřízený orgán nebude postupovat podle § 16 odst. 5, byť dospěje k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí povinného subjektu je nezákonné. Typicky v případě, že povinný subjekt sice aplikoval nesprávný důvod pro odmítnutí žádosti o informace, avšak nadřízený orgán shledá existenci jiného zákonného důvodu pro ochranu poptávané informace. Podle povahy věci pak nadřízený orgán buď prvostupňové rozhodnutí zruší a věc vrátí zpět k novému projednání [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], nebo napadené rozhodnutí či jeho část změní [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].

Do jisté míry diskusní může být využití informačního příkazu tam, kde povinný subjekt zjistí při přezkumu rozhodnutí procesní pochybení povinného subjektu spočívající v tom, že při vyřizování žádosti nebylo jednáno s osobami dotčenými požadovanou informací, typicky že jim nebyla dána možnost vyjádřit se². Důvodem, pro který má být dotčená osoba „zahrnuta“ do vyřizování žádosti o informace je, aby mohla účinně hájit svá práva, tedy zpravidla zájem na ochraně poptávané informace, která se jí dotýká. Porušení povinnosti dát dotčené osobě možnost hájit své zájmy je tedy porušením procesních povinností, které mají vliv na zákonnost vyřízení žádosti o informace (§ 89 odst. 2 správního řádu). Je proto namístě informační příkaz nevydat, rozhodnutí zrušit a věc vrátit povinnému subjektu k novému vyřízení.

Sporné může být užití informačního příkazu, jestliže nadřízený orgán neshledá důvod pro odepření vydání informace, avšak je zjevné, že její zpřístupnění bude vyžadovat náklady, jejichž úhradu by jinak bylo možné uplatnit podle § 17 InfZ. Nejčastěji půjde o případy, kdy zpřístupnění informace podle vydaného informačního příkazu vyžadovalo mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Informační zákon v § 16 odst. 5 totiž vydání informačního příkazu ukládá (vždy), pokud nadřízený orgán neshledá důvody pro odmítnutí žádosti, tj. neshledá-li existenci zákonného důvodu bránícího zpřístupnění informace. Znění § 16 odst. 5 InfZ však nedává možnost „vyhnout se“ vydání informačního příkazu, pokud povinný subjekt neshledá existenci důvodu pro nezpřístupnění informace, bude však zjevné, že by bylo možné žádat úhradu nákladů. Informační zákon přitom musí být vykládán tak, aby jeho výklad nerozšiřoval omezení práva na informace nad rámec zákonného textu³. Tj. nestanoví-li § 16 odst. 5 výslovně možnost odmítnutí informačního příkazu pro úhradu nákladů, nelze tuto možnost dovodit ani (značně extenzivním) výkladem. V této souvislosti je vhodné uvést, že ani povinný subjekt nebude moci po vydání informačního příkazu využít § 17 InfZ a podmínit zpřístupnění informace úhradou nákladů⁴.

Pokud nadřízený orgán dospěje k závěru, že informační příkaz nelze vydat, musí tuto skutečnost řádně odůvodnit v rozhodnutí o odvolání, jímž prvostupňové rozhodnutí ruší a věc vrací k novému projednání.

V podrobnostech lze odkázat na metodické doporučení Ministerstva vnitra k problematice informačního příkazu, které je dostupné na <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/text-metodiky-final-pdf.aspx>

² Takovou povinnost dovozuje z ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu správní judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 nebo rozsudek téhož soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014-50).

³ Podpůrně lze vyjít z nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14.

⁴ Zde je nutné vycházet ze správní judikatury, která vylučuje možnost podmínit zpřístupnění informace úhradou nákladů po vydání tzv. soudního informačního příkazu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, č. j. 7 A 70/2010-52).

10. Změny v oblasti rozhodování o stížnosti (§ 16a)

§ 16a

Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace

- (1) Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen "stížnost") může podat žadatel,
- a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6,
 - b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) ~~nebo § 14 odst. 7~~, § 14 odst. 6 nebo § 15 odst. 3 nebo po uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti o informace stanovené v rozhodnutí podle odstavce 6 písm. b) nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
 - c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
 - d) který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a 14b odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.

(2) Stížnost lze podat písemně nebo ústně; je-li stížnost podána ústně a nelze-li ji ihned vyřídit, sepíše o ní povinný subjekt písemný záznam.

- (3) Stížnost se podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne
- a) doručení sdělení podle § 6, § 14 odst. 5 písm. c) nebo § 17 odst. 3,
 - b) uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 6, nebo
 - c) uplynutí lhůty pro rozhodnutí podle § 15 odst. 3 nebo pro vyřízení žádosti o informace stanovené v rozhodnutí podle odstavce 6 písm. b).
- (4) O stížnosti rozhoduje nadřízený orgán.

(5) Povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo sníží úhradu, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

(6) Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že

- a) postup povinného subjektu potvrdí,
- b) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku, a neshledá-li důvody pro odmítnutí žádosti v případě, kdy dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnosti, postupuje obdobně podle § 16 odst. 4 5, ~~nebo~~
- c) usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, nebo
- d) stížnost odmítne, je-li podána opožděně, předčasně nebo osobou neoprávněnou.

(7) Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. d) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že

- a) výší úhrady nebo odměny potvrdí,
- b) výší úhrady nebo odměny sníží; v případě, kdy dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnosti, postupuje obdobně podle § 16 odst. 4 5, věty druhé s tím, že povinnému subjektu přikáže požadovanou informaci žadateli poskytnout ve lhůtě, která nesmí být

- delší než 15 dnů ode dne zaplacení úhrady či odměny, nebo*
- c) **stížnost odmítne, je-li podána opožděně, předčasně nebo osobou neoprávněnou.**

(8) Nadřízený orgán o stížnosti rozhodne do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena.

(9) Rozhodnutí podle odstavců 6 a 7 se oznamuje žadateli a povinnému subjektu. Proti rozhodnutí vydanému podle odstavců 6 a 7 se nelze odvolat. Jde-li však o rozhodnutí podle odstavce 6 písm. c), nelze se odvolat pouze v případě, kdy rozhodl nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 tohoto zákona **jako nadřízený orgán ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu nebo Úřad pro ochranu osobních údajů.**

(10) Je-li poskytnuta informace podle odstavce 6 písm. c), žadatel může ve smyslu odstavce 1 písm. a) nebo c) postupovat obdobně.

Zákonem č. 241/2022 Sb., se s účinností od 1. ledna 2023 **mění (rozšiřují)** mimo jiné také **způsoby rozhodování o stížnosti**. V ustanovení § 16a odst. 5 se nově rozšiřují možnosti tzv. autoremedury (tj. „sebeopravy“) povinného subjektu, a to konkrétně ve vztahu ke stížnostem týkajícím se stanovené výše úhrady za poskytnutí informací.

Povinný subjekt může nově sám rozhodnout o snížení původně stanovené výše úhrady za poskytnutí informací, kdy naopak dosud byl k tomuto oprávněn pouze nadřízený orgán (tj. například krajský úřad, pokud byla povinným subjektem obec anebo Ministerstvo vnitra, pokud byl povinným subjektem kraj v samostatné působnosti). Povinný subjekt dosud mohl v souvislosti s úhradou nákladů autoremeduru provést pouze tak, že úhradu snížil na nulu (tedy poskytl informace zdarma, jelikož od úhrady nákladů upustil). Po novelizaci účinné od roku 2023 tak bude informační zákon umožňovat autoremeduru ve dvou variantách, jednou jako stávající možnost vyhovět podané stížnosti (tj. například poskytnout informace), podruhé jako možnost snížit dříve stanovenou úhradu za poskytnutí informací, a **tím žadatele rovněž uspokojit bez nutnosti ingerence dalšího (funkčně nadřízeného) správního orgánu**. Tuto změnu lze tak hodnotit kladně neb následuje zásadu procesní ekonomie a také zásadu rychlosti řízení (k tomu viz § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), na které se informační zákon, jako na jedny ze základních zásad činnosti správních orgánů, v ustanovení § 20 odst. 4 odkazuje. Možnost snížení úhrady však bude i nadále dána tehdy, jestliže se tím – slovy zákona – stížnosti zcela vyhoví, což znamená, že nebude možné snížit úhradu z hlediska tvrzeného nedostatku jen částečně (např. pokud bude mít žadatel za to, že úhrada neměla být vůbec předepsána, avšak povinný subjekt by „připustil“ pouze částečné snížení např. jen o náklady na kopie).

Nově se v informačním zákoně (i zde s účinností od 1. ledna 2023) výslovně upravuje způsob vyřízení stížnosti **podané po 30ti denní zákonné lhůtě**, či podanou **předčasně** nebo **osobou neoprávněnou** (tj. osobou, která nebyla žadatelem dle informačního zákona), kdy tato problematika nebyla zákonem dosud řešena. **Ve všech třech v tomto odstavci uvedených případech, se zakládá pravomoc nadřízeného orgánu takové stížnosti odmítnout** (rozhodnutím).

V dosavadní praxi se dovozovalo, že stížnost podanou po zákonné třicetidenní lhůtě nelze považovat za informační stížnost ve smyslu ustanovení § 16a informačního zákona a osobě, která tuto (ne)stížnost podala, to nadřízený správní orgán sdělil pouze neformální cestou. Pokud nadřízený orgán bude rozhodovat o stížnosti, kdy žadatel nesouhlasí s vyřízením žádosti

o informace odkazem na zveřejněnou informaci nebo mu ve stanovené 15ti denní (či ze závažných důvodů prodloužené) lhůtě, nebyla poskytnuta informace či byla poskytnuta jen částečně a ani nebylo ve zbývajícím či celém rozsahu žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí anebo žadatel nesouhlasí s výší úhrady stanovené za poskytnutí informací či s odměnou za využití informace dle licenční dohody, může nadřízený orgán v případě překročení 30ti denní zákonné lhůty pro podání stížnosti, takovou **stížnost odmítnout**. V souvislosti s touto **legislativní novinkou týkající se rozhodování o stížnosti v důsledku nedodržení lhůty stěžovatelem** (tj. dřívějším žadatelem o informaci), považujeme také za důležité uvést, od kdy 30ti denní lhůta pro podání jednotlivých druhů stížností počíná plynout a jak se počítá.

Dle ustanovení § 16a odst. 3 účinného znění informačního zákona, se stížnost podává u povinného subjektu do 30 dnů ode dne doručení sdělení povinného subjektu: o odkazu na již zveřejněnou informaci; o odložení žádosti o informace, která se věcně nevztahuje k působnosti povinného subjektu; o požadavku k úhradě za poskytnutí informací a o stanovení výše takové úhrady; či ode dne uplynutí lhůty 15 dnů (ve výjimečných případech 25 dnů) od přijetí žádosti o informace povinným subjektem/doplnění žádosti. S ohledem na ustanovení § 20 odst. 4 písm. d) účinného znění informačního zákona se v oblasti stížností dle tohoto zákona použijí pravidla obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., tj. ve správním řádu. Pravidla pro počítání času obsahuje ustanovení § 40 účinného znění správního řádu, kdy máme-li zmínit ty nejdůležitější konsekvence pro „stížností lhůtu“, ta začíná běžet den následující po dni, kdy nastaly rozhodné skutečnosti, tak jak je popisujeme v textu výše. V případě, že by konec 30ti denní lhůty připadl na sobotu, neděli nebo státní svátek, uplyne lhůta nejbližší příští následující pracovní den. Stěžovatel se nevystavuje riziku odmítnutí své stížnosti ze strany nadřízeného orgánu, v případě, že poslední den 30ti denní lhůty učiní podání u povinného subjektu anebo podá poštovní zásilku u držitele poštovní licence obsahující předmětné podání (stížnost) adresovanou rovněž povinnému subjektu, má-li pro to stěžovatel vážné důvody, je lhůta zachována i v případě, že své podání učiní poslední den lhůty u nadřízeného orgánu.

Zvláštní kategorií stížností jsou tzv. stížnosti opakované, kdy zákon výslovně nestanovuje pravidla plynutí lhůty v takových případech. Ústavní soud však v nálezu ze dne 16. 5. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, dovodil, že v případě další (opakované) stížnosti se již neaplikuje třicetidenní lhůta pro její podání. Z tohoto důvodu se při opakovaných stížnostech nemůže jednat o stížnost podanou opožděně.

S plynutím času a počítáním lhůt souvisí i další nová rozhodovací pravomoc nadřízeného orgánu ve vztahu ke stížnostem dle informačního zákona, jež se podávají z důvodu popsaných výše, a to možnost nadřízeného orgánu podanou stížnost **odmítnout i v případě, že byla podána tzv. předčasně**. Stížností podanou předčasně lze rozumět stížnost podanou ještě v době než lhůta pro podání stížnosti, tak jak ji popisujeme v předcházejícím textu, vůbec začala plynout, tj. v době než pro podání stížnosti vůbec vznikl důvod předpokládaný informačním zákonem. Předčasně podaná stížnost dle informačního zákona je podána v době ještě předtím, než žadateli bylo doručeno sdělení povinného subjektu obsahující odkaz na již zveřejněnou informaci; či obsahující informaci o odložení žádosti povinným subjektem pro nepřislušnost; nebo obsahují požadavek úhrady určené částky za poskytnutí informací; anebo dosud neuplynula standardní/prodloužená lhůta povinného subjektu pro vyřízení žádosti o informace. V případě předčasně podané stížnosti může vyvstat také otázka, zda podanou stížnost posuzovat podle stavu v době podání stížnosti anebo podle stavu, kdy je o stížnosti rozhodováno nadřízeným orgánem. S ohledem na zavedení nové „odmítací pravomoci“ nadřízeného orgánu v souvislosti s mimo jiné předčasně podanou stížností, jak je popsána výše, se domníváme, že onu „předčasnost“ je třeba posuzovat podle okamžiku podání stížnosti, kdyby tomu bylo naopak,

zřejmě by zákonodárce netíhl k výslovnému legislativnímu zakotvení předčasně podaných stížností.

Pokud budeme hovořit o další nové rozhodovací pravomoci nadřízeného orgánu ve vztahu ke stížnostem, jejímž výsledkem je opět odmítnutí podané stížnosti, je třeba nejprve vymezit, **kdo je dle informačního zákona oprávněn stížnost** z důvodů tak, jak jsou popsány výše, **podat**. Aby stížnost domnělého stěžovatele nebyla ze strany nadřízeného orgánu dle nové právní úpravy vyřešena rozhodnutím o odmítnutí, je také třeba, aby byla podána tzv. osobou oprávněnou. Dle účinného znění § 16a odst. 1 informačního zákona je k podání stížnosti oprávněn žadatel, který dle jednotlivých písmen tohoto odstavce musí mít současně pro podání stížnosti ve vztahu ke konkrétnímu probíhajícímu informačnímu řízení, také alespoň jeden ze zákonem předvídaných důvodů, jež popisujeme výše. Dle ustanovení § 3 odst. 1 informačního zákona je žadatelem každá fyzická i právnická osoba, která žádá o informaci. Co již není v zákoně výslovně uvedeno, ale vyplývá to ze smyslu stížnosti jako opravného prostředku, je nutnost provázanosti konkrétní podané žádosti o informace s podanou stížností. To znamená, pokud pan XY podal žádost o informace u Obce Horní Dolní, je za předpokladu, že k tomu nastaly „stížností důvody“ dle zákona, **oprávněn podat stížnost, ale to pouze ve vztahu k jím podané žádosti o informace u konkrétního povinného subjektu** (Obec Horní Dolní).

Po novele informačního zákona zákonem č. 241/2022 Sb., tak bude moci nadřízený orgán rozhodovat o stížnosti následujícími způsoby: postup povinného subjektu potvrdit; povinnému subjektu přikázat, aby ve stanovené lhůtě (ne delší 15 dnů od doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu) žádost vyřídil/předložil žadateli konečnou licenční nabídku, eventuálně, aby informace poskytl; usnesením věc převzít a informaci poskytnout sám nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí (toto nelze aplikovat vůči územně-samosprávným celkům při výkonu samostatné působnosti); výši úhrady nebo odměny potvrdit; výši úhrady nebo odměny snížit a nově také **stížnost odmítnout** (z výše uvedených důvodů – tj. stížnost podaná **po lhůtě, předčasně** či **osobou neoprávněnou**).

Zákon č. 241/2022 Sb. také mění způsoby rozhodování o stížnosti na straně povinného subjektu, tj. na straně toho, proti jehož postupu či stanovení výše úhrady za poskytnutí informací stížnost směřuje, a to tak, že povinný subjekt bude moci ve stanovené (7 denní lhůtě) jednak sám **stížnosti zcela vyhovět (poskytnutím požadované informace anebo předložením konečné licenční nabídky)** anebo **rozhodnut o snížení původně stanovené výše úhrady za poskytnutí informací**.

V rámci novelizace ustanovení informačního zákona týkajícího se rozhodování o stížnostech zákonodárce současně v ustanovení § 16 odst. 9 odstranil dosavadní chybný odkaz na poslední větu ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu, kdy tuto svou předcházející chybu napravil výslovným uvedením orgánů, proti jejichž rozhodování za povinný subjekt se již nelze dále odvolat. Jsou jimi: **ministr, vedoucí jiného ústředního správního úřadu a Úřad pro ochranu osobních údajů**.

11. Centrální registr výročních zpráv (§ 5, 18 a 18a)

§ 5

(1) Každý povinný subjekt musí pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné, jakož i umožnit pořízení jejich kopie, tyto informace: (...)

- f) výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací (§ 18) nebo odkaz na údaje zveřejněné postupem podle § 18 odst. 2 v centrálním registru výročních zpráv v oblasti poskytování informací (dále jen „centrální registr“),

§ 18

Výroční zpráva

(1) Každý povinný subjekt musí vždy do 1. března zveřejnit výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací podle tohoto zákona obsahující následující údaje:

- a) počet podaných žádostí o informace a počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- b) počet podaných odvolání proti rozhodnutí,
- c) opis podstatných částí každého rozsudku soudu ve věci přezkoumání zákonnosti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a přehled všech výdajů, které povinný subjekt vynaložil v souvislosti se soudními řízeními o právech a povinnostech podle tohoto zákona, a to včetně nákladů na své vlastní zaměstnance a nákladů na právní zastoupení,
- d) výčet poskytnutých výběrnických licencí, včetně odůvodnění nezbytnosti poskytnutí výběrnické licence,
- e) počet stížností podaných podle § 16a, důvody jejich podání a stručný popis způsobu jejich vyřízení,
- f) další informace vztahující se ke uplatňování tohoto zákona.

(2) Povinnost zveřejnit výroční zprávu lze splnit zveřejněním údajů podle odstavce 1 ve lhůtě podle odstavce 1 prostřednictvím centrálního registru.

(3) Pokud má povinný subjekt zvláštním zákonem uloženou povinnost předkládat veřejnou výroční zprávu obsahující informace o jeho činnosti a nepostupuje podle odstavce 2, začleňuje údaje podle odstavce 1 do této výroční zprávy jako její samostatnou část s názvem "Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“.

§ 18a

Centrální registr

(1) Zřizuje se centrální registr jako informační systém veřejné správy, který slouží ke zveřejňování výročních zpráv podle § 18. Správcem centrálního registru je Ministerstvo vnitra.

(2) Centrální registr je bezplatně a neomezeně veřejně přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(3) Správce centrálního registru neodpovídá za správnost údajů do centrálního registru vložených.

Údaje obsažené ve výroční zprávě podle § 18 odst. 1, ač by měly být zveřejňovány ve strojově čitelném formátu, jsou vzhledem k roztržitému zveřejňování jednotlivými povinnými subjekty obtížně statisticky zpracovatelné. Novela proto **od 1. ledna 2024** zřizuje Centrální registr výročních zpráv, v němž budou předmětné údaje shromážděny na jednom místě a budou moci být snáze statisticky analyzovány.

Ve snaze nezvyšovat zátěž povinných subjektů novými administrativními úkony je využití centrálního registru zavedeno nikoli jako povinnost, ale jako možnost, která bude alternativou ke stávajícímu způsobu zpracování a zveřejnění výroční zprávy.

Pokud se povinný subjekt rozhodne pro zveřejnění údajů z výroční zprávy jejich vložením do centrálního registru, zveřejní podle § 5 odst. 1 písm. f) odkaz na tyto údaje v rámci povinně zveřejňovaných informací. Neuplatní se přitom výjimka z povinnosti zveřejnění na internetu pro povinné subjekty, které jsou fyzickými osobami, podle § 5 odst. 4 věty druhé.

V ustanovení § 18 odst. 3 se zohledňuje, že pokud se povinný subjekt rozhodne pro využití centrálního registru, nebude již existovat konzistentní výroční zpráva podle InfZ, kterou by bylo možné vložit do výroční zprávy sestavované podle jiného právního předpisu.

Nový § 18a obsahuje nezbytnou základní zákonnou úpravu centrálního registru. Je koncipován tak, že je technologicky neutrální, a tedy nepředjímá v detailu konkrétní řešení. To bude v rámci podrobnější úpravy fungování centrálního registru specifikováno v jeho provozní dokumentaci – viz § 2 písm. t) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovení tak pouze stanoví, že centrální registr je informačním systémem veřejné správy, jeho správcem je Ministerstvo vnitra a že je bezplatně veřejně přístupný. Dále je s ohledem na účel centrálního registru, do nějž mají povinné subjekty vkládat údaje, stanoveno, že za správnost údajů vložených do centrálního registru jeho správce neodpovídá.

V případě centrálního registru je s ohledem na potřebu přiměřeného času k jeho zřízení schválena účinnost příslušných ustanovení až od 1. ledna 2024, tedy o rok delší legisvakanční lhůta.

Ministerstvo vnitra v současnosti připravuje informační systém. Po jeho zbudování bude zpracována samostatná metodika popisující technické způsoby vykládání do registru a „práci“ s ním (např. získávání údajů z tohoto systému apod.).

12. Nahlížení do spisu o informační žádosti (§ 20 odst. 7)

§ 20

(7) Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny části spisu obsahující informace, jejichž poskytnutí je předmětem žádosti a nebyly podle ní dosud poskytnuty, dokumenty a větší celky informací, z nichž požadované informace nelze snadno vyčlenit, a osobní údaje osoby, která by mohla být přímo dotčena poskytnutím požadované informace, s výjimkou osobních údajů, které jsou nahlížejí osobě známy.

Citované ustanovení § 20 odst. 7 z nahlížení do spisu o žádosti o informace vylučuje části spisu obsahující informace, u nichž byla povinným subjektem uplatněna ochrana. Tím se poskytuje zákonná opora pro odmítnutí požadavků žadatelů, kteří využívají nahlížení do správního spisu podle § 38 správního řádu (obvykle u odvolacího orgánu) a domáhají se jako účastníci řízení o odvolání nahlédnout do správního spisu vedeného o odmítnutí žádosti o informace, přičemž se tím snaží obejít ochranu informací, uplatněnou postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. **Na základě tohoto ustanovení bude moci odvolací orgán (i povinný subjekt) odmítnout nahlížení do této části spisu s odkazem na § 20 odst. 7 (postupem podle § 38 správního řádu).**

Z nahlížení do spisu se vylučují **osobní údaje osob dotčených podanou žádostí**. V opačném případě by totiž měl žadatel přístup k širšímu okruhu osobních údajů těchto osob, než které by případně mohl získat postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. § 8a odst. 2, § 8b odst. 3). Výjimkou jsou **osobní údaje, které musejí být nahlížejí osobě podle obsahu žádosti známy (typicky protože je sám uvedl v podané žádosti** – například žadatel zná a ve své žádosti i uvede jméno a příjmení oprávněné úřední osoby, která odpovídá za správnost žadatelem požadovaného dokumentu).

V souvislosti se zavedením citovaného ustanovení vzniká otázka, do jaké míry a v jaké fázi je aplikovatelný **§ 38 a násl. správního řádu o nahlížení do spisu**.

Obecně platí, že z ustanovení § 20 odst. 4 vyplývá, že na postup povinného subjektu (prvostupňového orgánu) se nepoužije správní řád, a to se stanovenými výjimkami. Mezi tyto výjimky náleží mj. úprava základních zásad činnosti správních orgánů (aplikovatelnost těchto zásad vyplývá souběžně i z § 177 odst. 1 správního řádu), nikoliv však ustanovení o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. Použitelnost základních zásad činnosti správních orgánů však znamená právě „jen“ aplikovatelnost ustanovení § 2 až 8 správního řádu, nikoliv *přímou* aplikovatelnost jeho § 38.⁵⁾

Na tomto závěru nic nezměnilo ani nové ustanovení § 20 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím. Na základě předmětného ustanovení lze usuzovat, že zákon o svobodném přístupu k informacím obecně připouští (předpokládá) možnost nahlížení do spisu, a to nejen u odvolacího orgánu, ale i u povinného subjektu. Lze též patrně dovodit implicitní předpoklad právní úpravy, že žádost žadatele vůči povinnému subjektu, směřující k nahlédnutí do částí spisu, dokumentů, údajů apod., které jsou zmíněným ustanovením vyloučeny z nahlížení, je třeba určitým úkonem povinného subjektu „odmítnout“, resp. nahlížení odeprít (na požadavek žadatele je totiž nutno adekvátně reagovat).

⁵⁾ Pro doplnění lze uvést, že použitelnost § 38 správního řádu nelze dovodit ani z přechodného ustanovení § 180 správního řádu, neboť zákon o svobodném přístupu k informacím nelze v rozsahu jeho § 20 odst. 4 považovat za „dosavadní předpis“ (srov. přepracování § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, k němuž došlo novelizací provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., který nabyl účinnosti později než správní řád, a to 23. 3. 2006).

Nahlížení do spisu u povinného subjektu

Pokud jde o nahlížení do spisu na úrovni povinného subjektu („v první instanci“), z § 20 informačního zákona sice přímé užití § 38 správního řádu výslovně nevyplývá, nicméně aplikovatelnost § 38 správního řádu je dovoditelná prostřednictvím základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu). Nahlížení do spisu v daném případě představuje nástroj, prostřednictvím kterého je dotčeným osobám umožněno hájit svá práva a oprávněné zájmy, k čemuž slouží právě § 38 jakožto projev základních zásad činnosti správních orgánů. Na základě nahlížení do spisu se tak dočtené osoby mohou seznámit se skutečnostmi, o nichž se v dané věci jedná. Tento výklad podporuje i samotná novelizace, která s aplikací správního řádu počítá, kdy nové ustanovení § 20 odst. 7 informačního zákona navazuje na stávající § 38 a násl. správního řádu a pouze výslovným způsobem upřesňuje rozsah přístupu žadatele k informacím v rámci nahlížení do spisu o žádosti o informace.

Dospěje-li povinný subjekt k závěru, že určité části spisu je nutné z nahlížení vyloučit, odepré nahlédnutí do spisu pouze neformálním postupem (nejlépe písemným odůvodněným přípisem). Povinný subjekt v tomto případě nevydává usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu, protože § 38 odst. 5 není přímo aplikovatelný.⁶

Nahlížení do spisu u odvolacího orgánu

Nahlížení do spisu o žádosti na základě § 38 a násl. správního řádu je plně aplikovatelné v odvolacím řízení, o čemž svědčí § 20 odst. 4 písm. b) informačního zákona, který s přímým použitím § 38 správního řádu v odvolacím řízení počítá. Dospěje-li proto nadřízený (odvolací) orgán k závěru, že určité části spisu je nutné z nahlížení vyloučit, je nutné, aby o tom vydal usnesení ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu, protože správní řád je v odvolacím řízení plně využitelný.

Nahlížení do spisu o vyřizování stížnosti vedeného nadřízeným orgánem

V řízení o stížnosti se nad rámec obecně aplikovatelných ustanovení správního řádu užijí pouze ustanovení o doručování, o počítání lhůt a o nákladech řízení. **Ustanovení § 38 správního řádu přímo aplikovatelné není, nicméně právo nahlížet do spisu (např. za účelem účinné stížnostní obrany se žadatel chce seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí) lze nepochybně dovodit ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu) a v tomto smyslu je nutné žadateli takovou možnost poskytnout (jiným osobám jen za podmínek prokázání právního zájmu), a to i s využitím formálních postupů podle § 38 správního řádu. Dospěje-li nadřízený orgán k závěru, že určité části spisu je nutné z nahlížení vyloučit, bude nutné, aby o tom vydal usnesení ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu, protože § 38 správního řádu je přímo využitelný (s ohledem na § 20 odst. 4 písm. b/ InfZ ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu).**

Aplikovatelnost § 20 odst. 7 v soudním řízení správním

⁶ Podpůrně lze vycházet z právní teorie: „nebude SpŘ (§ 38) formálně využitelný, na druhou stranu ovšem umožnit nablédnout do vedeného spisu nic nebrání (...). Lze ovšem mít za to, že při odmítnutí nablédnout do vedeného spisu by nebylo třeba vydávat usnesení (§ 38 odst. 5 SpŘ), ledaže by se jednalo o odvolací řízení, v němž je SpŘ plně využitelný [§ 20 odst. 4 písm. b)]“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1112, k § 20 odst. 4).

Navazuje-li na správní řízení o žádosti soudní řízení správní v režimu s.ř.s, je založen soudní spis (srov. § 45 a násl. s.ř.s). Spis o vyřizování žádosti o informace může být součástí soudního spisu a sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí soudu. Části spisu o vyřizování žádosti, u nichž se uplatní § 20 odst. 7, jsou vyloučeny z nahlížení i v rámci navazujícího soudního řízení.