

DISKUSE

Jiří Kindl, Jan Šturm

Vybrané problémy svobodného přístupu k informacím z pohledu advokáta

Předmětem tohoto článku jsou tři okruhy problémů, které se v současnosti ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), jeví při poskytování právních služeb jako aktuální.

V první řadě jde o otázku, zda mají povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím možnost, resp. povinnost, ochraňovat a neposkytnout žadatelům informace, které se týkají právního poradenství poskytnutého samotným povinným subjektům. Dále se jedná o v praxi velmi frekventovanou problematiku zajištění práva na ochranu obchodního tajemství v rámci svobodného přístupu k informacím. V neposlední řadě budí velkou pozornost navrhovaná novela zákona o svobodném přístupu k informacím připravená Ministerstvem vnitra ČR v průběhu roku 2008.¹⁾ Jako jeden z mnoha problematických dopadů navrhované novely se jeví její potenciální vliv na rozšíření okruhu povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a speciálně touto otázkou se proto zabývá třetí část tohoto příspěvku.

Jednotlivé okruhy tohoto příspěvku jsou chápány spíše diskusně, a to i vzhledem ke skutečnosti, že některým aspektům níže popisovaných otázek doposud nebyla mezi odbornou veřejností věnována taková pozornost, kterou by si s ohledem na svoji důležitost pro praxi zasloužily.

I. Informace obsahující právní poradenství a jejich vyloučení z okruhu informací poskytovaných v rámci svobodného přístupu k informacím

Zásada ochrany informací obsahujících právní poradenství (někdy také označována jako zásada ochrany „advokátního tajemství“) se v právním řádu České republiky projevuje na mnoha místech. Zřejmě nejvýraznější jsou její projevy

¹⁾ Připravovaná novela je k dispozici na stránkách Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz) v sekci odboru dozoru a kontroly veřejné správy.

v právu trestním, a to jak v úpravě trestního řízení (např. obviněný má zajištěno právo mluvit se svým obhájcem bez přítomnosti třetích osob, dále je zakázáno provádět odposlechy komunikace mezi obhájcem a obviněným apod.),²⁾ ale i v úpravě trestního práva hmotného (např. advokát není povinen oznamovat trestné činy, o kterých se dozví v souvislosti s výkonem advokacie nebo právní praxe).³⁾ Ochrana informací obsahujících právní poradenství se výrazně projevuje zejména při poskytování právních služeb advokáty, kterým je povinnost ochraňovat takové informace uložena výslovně v ustanovení § 21 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění. Dle citovaného ustanovení je advokát povinen zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s poskytováním právních služeb a této povinnosti ho může zbavit pouze jeho klient. Pro zvýšení právní jistoty všech zúčastněných a pro zdůraznění mimořádné citlivosti takových informací je předepsáno, že zbavit povinnosti mlčenlivosti musí klient svého advokáta písemně nebo před soudem.

V obecné rovině je ochrana informací obsahujících právní poradenství jednou ze zásad, která vyplývá přímo z čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR a z čl. 37 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Dle citovaných ustanovení Ústavy a Listiny mají mít všichni účastníci v řízení před soudem, jiným státním orgánem či orgánem veřejné správy rovná práva a postavení a dále mají garantované právo na právní pomoc. Z těchto ústavních principů lze dle našeho názoru dovodit zásadu, podle které má každá dotčená osoba právo nejen na to, aby třetí osoby (např. advokáti) informace o jí poskytnuté právní pomoci nešířili, ale má právo i na to, aby sama nebyla povinna třetím osobám sdělovat informace o jí poskytnuté právní pomoci. Pokud by tato zásada neplatila, mohly by třetí osoby informace o poskytnuté právní pomoci zneužít a principiální rovnost práv v řízení by byla porušena a účinnost garantovaného práva na právní pomoc by byla podstatně narušena.

Zákon o svobodném přístupu k informacím bohužel neobsahuje explicitní ustanovení, které by dostatečně reflektovalo toto výsadní postavení a potřebu ochrany informací, které obsahují právní poradenství. Zákon totiž neobsahuje výslovně vyloučení takových informací z okruhu informací, které jsou povinné subjekty povinny, resp. oprávněny poskytovat žadatelům o informace. Tím vzniká pro povinné subjekty právně komplikovaná situace, kdy tyto subjekty mají ústavně zaručené právo na rovné postavení v řízení a právo na právní pomoc, pokud nicméně chtějí vyloučit informace obsahující právní poradenství z okruhu informací poskytovaných dle zákona o svobodném přístupu k informacím, nemohou svoje rozhodnutí opřít o konkrétní zákonné ustanovení, ale musí je dovozovat z ústavních principů popsaných shora. Povinné subjekty se tak dostávají do pozice, kdy musí *ad hoc* řešit kolizi dvou protichůdných ústavních principů, resp. chráněných práv, a to (i) práva na svobodný přístup k informacím vůči (ii) právu na právní pomoc a rovné postavení v řízení.

²⁾ Viz ustanovení § 33 odst. 1 a § 88 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, v platném znění.

³⁾ Viz ustanovení § 168 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v platném znění.

Z praktického pohledu má zajištění ochrany informací obsahujících právní poradenství pro povinné subjekty zcela zásadní význam. Povinné subjekty (např. Česká republika – Ministerstvo financí) totiž často využívají právního poradenství poskytovaného advokáty, a to zvláště v právně složitějších a, z pohledu zájmů povinného subjektu, důležitých právních věcech (např. při mezinárodních arbitrážích). Pokud by ochrana informací obsahujících právní poradenství mohla být prolomena právem na svobodný přístup k informacím, neznamenovalo by to pouze teoretické porušení ústavně zaručeného práva povinného subjektu na právní pomoc a rovnost v řízení vůči jiným účastníkům, kteří informační povinnost dle zákona o svobodném přístupu k informacím nemají, ale v praxi by to mohlo mít podstatný negativní účinek na postavení povinného subjektu. Například v arbitrážních řízeních by povinný subjekt (resp. jeho právní poradci) nemohl vést vůči protistraně v podstatě jakoukoli strategii, jelikož protistrana by obsah právního poradenství poskytovaného povinnému subjektu mohla získávat předem s odvoláním na svobodný přístup k informacím.

Domníváme se proto, že i za současného legislativního stavu může povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnout poskytnutí informací obsahujících právní poradenství, a to s odkazem na ústavní principy rovnosti v řízení a práva na právní pomoc. Z hlediska systematického by však jistě bylo vhodné, aby tuto skutečnost stanovil výslovně i zákon o svobodném přístupu k informacím. To proto, aby normy představující výjimku z práva na svobodný přístup k informacím byly v právním řádu obsaženy na jednom místě a aby byly snadno seznatelné i pro laickou veřejnost, která zákon o svobodném přístupu k informacím využívá často bez znalosti souvisejících norem a právních principů.

Závěrem lze k této otázce poukázat i na skutečnost, že řešení zajišťující ochranu informací obsahujících právní poradenství v rámci svobodného přístupu k informacím není nijak neobvyklé ani v evropském srovnání. Například v článku 42 (1) anglického zákona o svobodném přístupu k informacím⁴⁾ je stanovena výjimka, dle které povinný subjekt není povinen poskytnout informaci, na kterou by se mohla vztahovat ochrana advokátního tajemství v právním řízení.⁵⁾ Povinný subjekt je nicméně oprávněn uplatnit tuto výjimku pouze v takovém rozsahu, ve kterém s ohledem na všechny okolnosti daného případu veřejný zájem na zachování této výjimky převažuje nad veřejným zájmem na

⁴⁾ Freedom of Information Act 2000; dostupný na www.statutelaw.gov.uk.

⁵⁾ „Vyloučenou informací [kterou povinný subjekt není zásadně povinen poskytnout] je taková informace, na kterou by se v právním řízení mohla vztahovat ochrana advokátního tajemství („legal professional privilege“). Ve Skotsku je takovou vyloučenou informací informace, na kterou by se v právním řízení mohla vztahovat ochrana důvěrnosti komunikace.“ (překlad autorů)

svobodném přístupu k informacím.⁶⁾ Obdobně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise⁷⁾ ve svém čl. 4 odst. 2 stanoví, že „*neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany ... soudního řízení a právního poradenství*“ (zvýraznění doplněno autory). Soud první instance se interpretací tohoto ustanovení v poslední době zabýval zejména v rozsudku ze dne 9. září 2008 ve věci společnosti MyTravel Group plc proti Komisi.⁸⁾ Společnost MyTravel Group plc se na základě nařízení (ES) č. 1049/2001 domáhala, aby jí Komise poskytla dokumenty obsahující mj. právní poradenství, a to včetně dokumentů obsahujících interní právní poradenství poskytnuté v rámci Komise. V návaznosti na odmítnutí Komise takové informace poskytnout Soud první instance rozhodl, že termín **právní poradenství** použitý v citovaném nařízení a představující důvod pro vyluku z povinnosti zpřístupnit informaci či dokument, je třeba vykládat tak, že (i) zahrnuje i interní právní poradenství poskytované v rámci povinného subjektu (tj. nejen od externích advokátů) a (ii) dále zahrnuje nejen právní poradenství v souvislosti s právním řízením, ale i poradenství v jiných souvislostech.⁹⁾ Soud první instance tak potvrdil, že příslušná vyluka je potřebná pro náležité fungování dotčeného povinného subjektu, zajištění svobodného poskytování právních služeb a rovnosti mezi účastníky právních řízení.

II. Ochrana obchodního tajemství a svobodný přístup k informacím

Informace, která je obchodním tajemstvím ve smyslu § 17 obchodního zákoníku, je jednou z několika explicitně stanovených kategorií informací, které povinné subjekty nesmí žadatelům poskytnout (viz § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Z pohledu práva na svobodný přístup k informacím jde o nezbytné omezení, které reflektuje skutečnost, že obchodní tajemství je majet-

⁶⁾ Viz článek 2 (2) citovaného zákona: „*Ve vztahu k jakýmkoli informacím, které jsou vyloučenými informacemi ve smyslu ustanovení části II, se článek 1(1)(b) neuplatní a/nebo se neuplatní v rozsahu ... v jakém s ohledem na všechny okolnosti případu veřejný zájem na zachování vyloučení informace převažuje nad veřejným zájmem na zpřístupnění informace*“. (překlad autorů) Pro úplnost uvádíme, že článek 1(1)(b) citovaného zákona opravňuje žadatele k poskytnutí požadované informace.

⁷⁾ OJ, 31. 5. 2001, L 145/43; Úř.věst., Zvl. vyd. 2004, 01/sv. 3, s. 331.

⁸⁾ Rozsudek Soudu první instance ve věci T – 403/05, *MyTravel Group plc proti Komisi*, ze dne 9. 9. 2008, CELEX č. 62005A0403, dosud nepublikováno ve SbSD.

⁹⁾ Viz zejména bod 123 citovaného rozsudku: „*výraz „právní poradenství“ musí být chápán v tom smyslu, že ochrana veřejného zájmu může bránit zpřístupnění obsahu dokumentů vypracovaných právní službou Komise v rámci soudních řízení [právních řízení], ale i za jakýmkoliv jiným účelem*.“ Upozorňujeme, že v anglické jazykové verzi citovaného rozsudku je použit termín „*legal proceedings*“, který by dle našeho názoru neměl být do českého jazyka přeložen jako „soudní řízení“, ale jako řízení právní, tj. řízení, které pojmově zahrnuje jak soudní tak i správní řízení.

kovým právem podnikatele a ani povinné subjekty nejsou v zásadě oprávněny do tohoto majetkového práva zasahovat.

Povinný subjekt je vždy povinen zkoumat, zda informace, kterou by měl žadatel poskytnout, může definici obchodního tajemství naplňovat a teprve v návaznosti na toto posouzení rozhodnout o jejím případném poskytnutí. Definiční znaky obchodního tajemství jsou obsaženy v § 17 obchodního zákoníku. V souladu s obchodním zákoníkem by proto povinný subjekt měl zkoumat, zda jsou zároveň splněny všechny následující náležitosti:

- (i) zda má informace obchodní, výrobní či technickou povahu,
- (ii) zda souvisí s podnikem a patří podnikateli,
- (iii) zda má skutečnou nebo alespoň potenciální hodnotu,
- (iv) zda není v příslušných obchodních kruzích běžně dostupná,
- (v) zda má být dle vůle podnikatele utajena a
- (vi) zda podnikatel odpovídajícím způsobem její utajení zajišťuje.¹⁰⁾

Zákonem č. 61/2006 Sb. byl novelizován § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, který do té doby obsahoval právně problematické ustanovení, dle kterého povinné subjekty neměly poskytovat informace „označené“ jako obchodní tajemství. Uvedenou novelizací byl požadavek na „označení“ informace jako obchodního tajemství vypuštěn. Judikatura vzniklá již před novelizací správně dovodila, že povinný subjekt je vždy povinen zkoumat, zda požadovaná informace skutečně materiálně naplňuje znaky obchodního tajemství, a může či nemůže být proto poskytnuta žadateli.¹¹⁾

Domníváme se nicméně, že původní judikatura vzniklá před novelizací není plně aplikovatelná v tom rozsahu, v jakém pro možnost odvolání se na obchodní tajemství vyžadovala „*výslovný projev vůle podnikatele, že určitá informace je obchodním tajemstvím, přičemž tento projev vůle musí být učiněn před doručením žádosti o poskytnutí informace*“.¹²⁾ Citovaný požadavek vycházel z původního znění ustanovení § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, které vyžadovalo „označení“ určité informace jako obchodního tajemství. Vzhledem k vypuštění požadavku na „označení“ obchodního tajemství v novelizovaném zákoně o svobodném přístupu k informacím je nyní tento požadavek neopodstatněný.

Povinný subjekt je tak dle platné právní úpravy povinen zkoumat každou informaci z pohledu možného naplnění znaků obchodního tajemství, a to bez ohledu

¹⁰⁾ K definici obchodního tajemství srov. například ŠTENGLOVÁ, I. a kol., *Obchodní tajemství, praktická příručka*, 1. vydání, Praha, Linde, 2005, str. 15 – 24.

¹¹⁾ Např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 31 Ca 189/2000 – 27 ze dne 25. 5. 2001 in Soudní judikatura, číslo 5, ročník 2001, Praha, ASPI Publishing s.r.o., 2001, str. 404 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 a 118/2002 – 37 ze dne 9.12.2004 (www.nssoud.cz).

¹²⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 a 118/2002 – 37 ze dne 9. 12. 2004 (www.nssoud.cz).

na jakékoli označení či absenci explicitního označení jako obchodního tajemství. Povinný subjekt je v této souvislosti povinen mimo jiné zkoumat, zda informace naplňuje jeden z definičních znaků obchodního tajemství, kterým je požadavek, aby vlastník obchodního tajemství jeho utajení fakticky zajišťoval. Povinný subjekt musí v této souvislosti zejména zvážit, že vlastník obchodního tajemství nicméně není povinen zajišťovat jeho utajení jen tím, že jej výslovně za obchodní tajemství označí. Faktické zajišťování utajení obchodního tajemství může jeho vlastník realizovat například i tak, že ve smlouvě sjedná závazek důvěrnosti, včetně například smluvních pokut za jeho porušení,¹³⁾ nebo jakýmkoli jiným způsobem, kterým je schopen utajení v potřebné míře zajistit. Je nutno přihlížet též k tomu, co je v tomto ohledu v příslušném odvětví a obchodní praxi obvyklé.

III. Rozšíření povinných subjektů dle připravované novely zákona o svobodném přístupu k informacím

Na základě usnesení vlády č. 4 ze dne 9. ledna 2008 připravilo Ministerstvo vnitra návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím. Navrhovaná novela dle dostupných informací v současné době prošla meziresortním připomínkovým řízením. Domníváme se, že pokud by byla novela zákona schválena ve stávající podobě, měla by značný negativní dopad nejen na veřejný, ale i na soukromý sektor.

Problematickým se jeví zejména návrh novelizovaného znění ustanovení § 2 zákona rozšiřující okruh subjektů povinných k poskytování informací i na „*právnícké osoby, ve kterých má jiný povinný subjekt sám nebo spolu s dalšími povinnými subjekty rozhodující vliv*“.

V rozporu s předloženou důvodovou zprávou je tato údajná „*úprava technického charakteru, která do okruhu povinných osob nezahrnuje žádné nové entity a pouze promítá závěry plynoucí z judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu*“ formulována velmi neobratně a ve svém důsledku by rozšiřovala dopad informační povinnosti i na právnické osoby, které neplní veřejný, nýbrž soukromý účel. Navržená novela by tak rozšířila kategorii povinných subjektů o všechny právnické osoby, ve kterých má stát, územní samosprávný celek nebo další povinné subjekty rozhodující vliv ve smyslu § 66a obchodního zákoníku, to však bez ohledu na to, zda tyto právnické osoby plní veřejný účel (např. fotbalový klub založený obcí ve formě akciové společnosti) či soukromý účel (např. obchodní společnosti založené dřívějším Fondem národního majetku čistě za účelem podnikání, a které jsou určeny k privatizaci).

Pro stanovení povinného subjektu nedává navržená legální definice žádný prostor k uplatnění jakýchkoliv materiálních kritérií vyplývajících z konstantní

¹³⁾ Viz Štenglová, I., op. cit., str. 21.

judikatury,¹⁴⁾ zejména by neumožnila zkoumat, zda subjekt splňuje podmínku veřejného účelu. V tomto směru se tak novela paradoxně dostává do rozporu s konstantní judikaturou Ústavního a Nejvyššího správního soudu, na kterou se odvolává v důvodové zprávě.

V důsledku rozšíření působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím i na právnické osoby, které neplní veřejný účel, by mohlo dojít ke konfliktu s ústavním pořádkem České republiky, a to zejména pro rozpor s rovnou ochranou majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť právnické osoby, které nenaplní veřejný účel se od svých tržních konkurentů liší právě jen převládající majetkovou účastí státu, což dle našeho názoru nelze považovat za dostatečný důvod pro to, aby jejich interní informace, potenciálně představující majetkovou hodnotu, požívaly slabší ochrany. Navíc je zřejmé, že dopady navržené novely zákona by se mohly podstatně negativně promítnout ve finanční sféře „nových“ povinných subjektů, které musely nově nést náklady na zvláštní agendu související s povinností poskytovat informace.

V neposlední řadě je třeba podotknout, že pokud má skutečně připravená novela v diskutovaném rozsahu pouze promítnout závěry plynoucí z judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu, jeví se její existence jako spíše nepotřebná a nadbytečná, jelikož již stávající definice povinných subjektů je ve světle judikatury nejvyšších soudů zcela dostačující.

IV. Závěr

V tomto příspěvku jsme se zabývali třemi okruhy otázek, které jsou dle našeho názoru aktuální z pohledu advokátní praxe, přičemž jsme dospěli k následujícím závěrům:

1. Informace obsahující právní poradenství mohou být vyloučeny z okruhu informací, které jsou povinné subjekty oprávněny, resp. povinny poskytovat na základě práva na svobodný přístup k informacím. Povinný subjekt je vždy povinen *ad hoc* zkoumat, zda nad právem žadatele na svobodný přístup k informacím nepřevažuje zájem povinného subjektu na zachování ústavně zaručených práv na rovné postavení a právní pomoc. Tomuto závěru nasvědčuje i srovnání s právními úpravami v Evropské unii.
2. Povinný subjekt vždy musí zkoumat, zda informace nenaplnuje znaky obchodního tajemství, a to bez toho, zda je informace označena jako obchodní tajemství či nikoli. Absence výslovného označení informace jako obchodního

¹⁴⁾ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 57/2006 – 67 ze dne 29. 5. 2007 (www.nssoud.cz) nebo rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 (N 10/44 SbNU 129).

tajemství neznamená, že se o obchodní tajemství nejedná, jelikož jeho vlastník může ochranu obchodního tajemství zajišťovat i jiným způsobem, než jen explicitním označením za obchodní tajemství (např. smluvním závazkem důvěrnosti atp.).

3. Připravovaná novela zákona o svobodném přístupu k informacím by rozšířila okruh povinných subjektů i na subjekty, které nesplňují podmínku plnění veřejného účelu. Tím je novela v rozporu se stávající judikaturou Ústavního i Nejvyššího správního soudu a potenciálně i s ústavně zaručeným právem na rovnou ochranu majetku. Vzhledem k odůvodnění novely se navíc navržená změna definice povinných subjektů jeví jako nepotřebná a nadbytečná.

Shrnutí:

Článek se zabývá třemi okruhy problémů souvisejícími se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, které jsou aktuální při poskytování právních služeb. V první řadě jde o otázku, zda mají povinné subjekty dle citovaného zákona možnost ochraňovat a neposkytnout žadatelům informace, které se týkají právního poradenství poskytnutého těmto povinným subjektům. Autoři dospívají k závěru, že tyto informace mohou být vyloučeny z okruhu informací, které musí povinné subjekty poskytovat. Článek se dále zabývá problematikou zajištění práva na ochranu obchodního tajemství v rámci svobodného přístupu k informacím. Autoři v této souvislosti prezentují závěr, dle kterého povinný subjekt vždy musí zkoumat, zda informace nenaplnuje znaky obchodního tajemství, a to bez toho, zda-li je informace označena jako obchodní tajemství. Konečně se článek věnuje novele zákona o svobodném přístupu k informacím připravované Ministerstvem vnitra ČR. Autoři poukazují na jeden z problematických dopadů navrhované novely, kterým je potenciální rozšíření okruhu povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Selected problems of free access to information from attorney's point of view

Summary:

The article deals with three issues relating to the Freedom of Information Act No. 106/1999 Coll. which are topical in connection with the provision of legal services. Firstly, the question whether a public authority shall be allowed to protect information covered by legal professional privilege is discussed. The authors conclude that such information may be exempted from information furnished by public authorities to applicants pursuant to the Freedom of Information Act. The article is further concerned with a protection of trade secrets within the Freedom

of Information Act. In this connection the authors conclude that public authorities shall always examine whether certain information might constitute a trade secret, no matter if it is labeled as a trade secret or not. Finally, the article discusses a draft amendment to the Freedom of Information Act recently prepared by the Ministry of Interior of the Czech Republic. The authors point out that one of problematic impacts of a draft amendment is potential broadening of a scope of entities obliged to provide information pursuant to the Freedom of Information Act.