

JUDr. Tereza Jonáková  
Policejní akademie České republiky v Praze  
Fakulta bezpečnostního managementu  
Katedra veřejnoprávních disciplín

## Vybrané aspekty omezení práva na informace I

Legislativně zakotvený institut práva na informace lze dohledat ve všech, legislativně, vyspělých státech světa,<sup>1</sup> které tímto způsobem deklarují otevřenost výkonu svých činností. Jednotlivé země garantují formou specifických legislativních úprav nejen svou otevřenost výkonu, ale i svou transparentnost činnosti a publicitu. Zákonodárce upravil přímo vykonatelné právo občanů na přístup k informacím v čl. 17 a lex specialis čl. 35 Listiny, dále však předpokládal, že konkrétní realizace institutu bude upravena ve specifických právních normách, kterými se staly následně právě zákonné normy v podobě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (dále jen „InfZ.“) a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ ŽP“).

Článek 17 Listiny, právo na informace, je zařazen do hlavy druhé, oddílu druhého, do katalogu politických práv a je vyjádřeno jako samostatný subjektivní nárok jedince na informace veřejné moci z oblasti správy věcí veřejných. *„Instrumentální pojetí konstruuje právo na informace jako obecně platné (přirozené) právo jedince erga omnes, jemuž odpovídá povinnost všech ostatních, včetně státu jej ve výkonu práva až na zákonem stanovené výjimky neomezovat. Samostatné neboli cílové pojetí práva na informace je však důležitější, neboť toto právo se projevuje v oblasti veřejné správy (navíc) jako subjektivní právo inter partes ve vztahu jedince - stát (příp. samosprávný celek či jiná veřejná instituce), jemuž musí odpovídat také komplementární povinnost státu, resp. celé veřejné moci, pokud jedinec své právo aktivně uplatňuje - až na zákonem stanovené výjimky - mu informace reálně poskytnout“.*<sup>2</sup>

Právo na informace je v zásadě zaručeno všem fyzickým a právnickým osobám. Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 56/2006-45 uvádí, že *„Právo na informace či svobodný přístup k informacím patří v demokratických státech k ústavně zaručeným politickým právům. Demokratické moderně vyspělé společnosti vyznávají důležitost informovanosti občanů a jejich zájem o dění a podílení se na správě věcí*

<sup>1</sup> Odborná literatura uvádí přibližný počet přes 85 států světa, jež mají legislativně upravenou problematiku svobodného přístupu k informacím. Nejstarší legislativou tohoto druhu je uváděn zákon Švédského království z roku 1766. Ve Spojených státech amerických vstoupil v roce 1967 v platnost *Freedom of Information Act*, na který později, v roce 1996, navázal *The Electronic Freedom of Information Act Amendments*. Francouzský informační zákon pochází z roku 1978, zákon z Kanady, australský a novozélandský jsou z roku 1982. Evropská unie má z května 2001 upraven, v podobě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001, přístup veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

<sup>2</sup> KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím : zákon o právu na informace o životním prostředí, komentář*. Praha: Linde, 2004, s. 33. ISBN 80-7201-532-X.

veřejných. Má-li se občan aktivně účastnit veřejného života a činit tak politická rozhodnutí, musí mít dostatečné informace, a to nejen o názoru většiny, ale také o názorech odlišných a menšinových, aby tak mohl tyto názory a informace navzájem srovnávat a tak si vytvářet svůj vlastní názor při správě veřejných věcí a záležitostí.“ Evropský soud pro lidská práva vyjádřil výstižně právo veřejnosti na přijímání a šíření informací ve vztahu k médiím,<sup>1</sup> obdobně tak výstižně vyjádřil význam „vlastnictví“ dostatečného a relevantního množství informací např. i Ústavní soud Slovenské republiky, kdy uvedl, že „*Prostřednictvím práva přijímat, vyhledávat a rozšiřovat ideje a informace se každému umožňuje dozvědět se informaci a získat informaci do své dispoziční sféry a v ní tuto informaci zpracovat, pro svoji potřebu i pro potřebu jiných, když v souladu s Ústavou k němu patří i právo takto získanou informaci dále rozšiřovat*“.<sup>2</sup>

Ve smyslu čl. 17 Listiny má „každý právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem a svobodně je dále vyhledávat, přijímat a rozšiřovat, bez ohledu na hranice státu.“ Obdobně jako Úmluva, pojímá Listina poskytování informací státními orgány, orgány územní samosprávy a dalšími veřejnoprávními institucemi hospodařícími s veřejnými prostředky jako pevně ohraničené právo. Limity pro získávání informací jsou v obecné rovině stanoveny neurčitým a výkladově značně náročným pojmem, „přiměřeně“. Další obecné omezení pro poskytnutí informací je stanoveno ve formě určení, že se musí jednat o informace, které jsou v působnosti státních orgánů, orgánů územní samosprávy a dalších veřejnoprávních entit a jsou k poskytnutí pouze na základě příslušného zákonného titulu. Do vztahu interakce mezi požadovanými informacemi na straně jedné a plněním na straně druhé vstupuje ustanovení čl. 17 odst. 4 Listiny, které konstatuje, že „*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze vymezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*.“

S omezujícím imperativem k poskytnutí informací se k danému přidružuje rovněž čl. 10 odst. 3 Listiny, podle kterého má „každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě“. Vybrané aspekty práva na omezení jsou v tomto příspěvku cíleny pouze z hlediska konstrukce teorie zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (dále jen „InfZ“), který o nich hovoří v kumulativním, formálně materiálním, spojení. Formálně vyjádřené podmínky zákonodárce konkrétně vyjmenovává jako důvody pro omezení poskytnutí informací v příslušném ustanovení zákona.

Legitimita možnosti částečně poskytnutého plnění žadateli o informace je limitována čl. 17 odst. 4 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod (dále jen Listiny<sup>3</sup>), který explicitně vyjadřuje, že „*Svobodu projevu a právo*

<sup>1</sup> Blíže Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 7. 1977, sp. zn. 4/1977/22/35, ve věci *Sunday Times v. Spojené království*.

<sup>2</sup> Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 12. 5. 1997, sp. zn. II ÚS 28/96.

<sup>3</sup> „*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*“.

*vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“ Materiální podmínka je poté vázána na „nezbytnost“ použití daného omezení s tím, že zákonodárce počítá pro případnou realizaci omezení práva na poskytnutí informací s **kumulativním, formálně materiálním, naplněním**.<sup>1</sup>

Článek 4 odst. 4 Listiny konstatuje skutečnost, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich smyslu a podstaty. Danému Listinnému vyjádření odpovídá konkrétně ustanovení § 12 InfZ., který uvádí, že **pro všechny důvody omezení práva na informace platí zásada restriktivnosti, minimalizace, tedy obecně platí, existuje-li více výkladů ustanovení, které omezují právo, zvolí se ten, který právo na informace omezuje nejméně**. Týká-li se žádost těch informací, které nelze poskytnout, musí povinný subjekt provést omezení v co nejmenší možné míře a zbývající část informace poskytnout. Povinný subjekt musí vyloučit informace, nebo části informací, které nelze poskytnout a oprávněného žadatele spraví o důvodech neposkytnutí doprovodnou informací.

Častými důvody omezení, které tento příspěvek nezahrnuje, jsou práva vyplývající z osobnostní povahy,<sup>2</sup> z majetkové povahy,<sup>3</sup> z tzv. smíšené osobnostní a majetkové povahy ve smyslu např. ochrany duševního vlastnictví či ochrany důvěrnosti majetkových poměrů anebo z práva volní povahy, kterým se míní např. ochrana předaných informací bez udělení souhlasu. Je-li předmětem chráněného zájmu a užitou argumentací povinného subjektu tzv. veřejný zájem, lze se setkat se značně „široce“ praxí vykládaným termínem, pod který praxe subsumuje např. i závěry typu proběhlých kontrol, auditů, vnitřní pokyny a personální předpisy či nové informace vzniklé při přípravě rozhodnutí.

Ostatní důvody pro omezení svobodného přístupu k informacím lze shledat např. v informacích získaných povinnými subjekty při činnosti na základě zvláštního zákona, podle kterého by se na ně vztahovala povinnost mlčenlivosti, informace o probíhajícím trestním řízení nebo informace o rozhodovací činnosti soudů. Vedle omezení práva na informace, které je kvalifikovanou formou ukončeno rozhodnutím o odmítnutí, resp. rozhodnutím o částečném odmítnutí poskytnutí informace, se lze setkat i s odmítnutím žádosti z důvodu zneužití práva na informace, jenž byl jako důvod nevyhovění žádosti dovozen i soudní judikaturou,<sup>4</sup> a který vychází ze základního doktrinálního pravidla, že zneužití práva nepoživá právní ochrany.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Blíže KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí, komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-X.

<sup>2</sup> Ustanovení čl. 10 Listiny - práva osobnostní povahy, ustanovení čl. 10 odst. 1, 2 Listiny - obecná ochrany osobnosti, ustanovení čl. 10 odst. 3 Listiny - ochrana osobních údajů.

<sup>3</sup> Ustanovení čl. 11 Listiny, čl. 7 odst. 1 - nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, ustanovení čl. 12 odst. 3 - nedotknutelnost obydlí nebo ustanovení čl. 13 - ochrana listovního tajemství).

<sup>4</sup> Blíže např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, sp. zn. 52 A 76/2014.

<sup>5</sup> Zneužití práva je obecným právním pojmem a platí, že v každém jednotlivém případě je nutné zkoumat, zda jsou dány nejen podmínky pro jeho aplikaci, ale též je nezbytné řádně

Užití správní úvahy v případě rozhodnutí o omezení práva na informace a jeho míře, platí, že musí být legální a především z důvodu přezkoumatelnosti důsledně a řádně odůvodněno. Ústavní soud se k danému vyjádřil např. ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/08, kdy uvedl, že „*správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a nesmí vést k libovůli orgánů, (... ). Již z jazykového výkladu je přitom jasné, že správní uvážení je úvahou a nikoliv naopak aplikací dispozic právních norem s kasuistickými hypotézami. Správní uvážení probíhá vždy v mezích, stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.*“

Podmínky omezení práva na informace uvedl zákonodárce v ustanoveních § 7 – 11 InfZ. Zákonodárce rozlišuje institut, kdy povinný subjekt žádost o informace musí odmítnout od žádostí, které povinný subjekt může odmítnout.<sup>1</sup> Cílem tohoto krátkého příspěvku je provést analýzu legislativní úpravy práva na informace ve vztahu k důvodům jejich omezení při výkonu veřejné správy podle InfZ. Text příspěvku vychází především z metod teoretického bádání založeného na logice myšlení (metody analyticko-syntetické, metody vztahové a kauzální analýzy s využitím systémového přístupu, indukce a dedukce, včetně zobecňování závěrů), empirických metod (řízení šetření formou pozorování, řízených rozhovorů a systémové analýzy metody zevšeobecnění zkušeností autorky.

## Ochrana utajovaných informací

Ochrana vybraných, utajovaných, informací stanovil zákonodárce do ustanovení § 7 InfZ., kde dále odkazuje na jiné, příslušné, právní předpisy. V daném ustanovení zákonodárce předpokládá určitý „vyšší“ zájem ochrany vybraných skutečností a navazuje toto paragrafové znění především na zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, v platném znění. Aplikační podmínkou pro užití ustanovení § 7 InfZ. je to, že **žadatel nemá k utajované skutečnosti<sup>2</sup> oprávněný přístup a zároveň jsou kumulativně naplněny znaky uvedené v zákoně.** Zákonná právní úprava je přímo úměrná Nařízením vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.<sup>3</sup> Postup povinných subjektů v rámci poskytnutí, resp. neposkytnutí utajovaných informací, je v obecné rovině podobný standardnímu procesu.

---

odůvodnit, v čem je příp. zneužití práva shledáno, tj. např. v případě několikanásobně podaných, obdobně vedených, žádostí o informace spatřoval povinný subjekt zneužití práva na informace ze strany žadatele v tom, že cílem žádostí nebyla realizace práva na informace, ale snaha zahltit povinný subjekt množstvím podaných informací, jakož i snaha působit na jeho rozhodovací činnost tím, že namísto vedení jiných řízení se bude muset věnovat vyřizování žádostí žadatele.

<sup>1</sup> Blíže JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vyd. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-859-9.

<sup>2</sup> Termín „utajovaná skutečnost“ z ustanovení § 7 InfZ. je v terminologické shodě s termínem „utajovaná informace“, který byl do původního zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů uveden zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, v platném znění.

<sup>3</sup> Blíže např. rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 8 Ca 117/2003-23, ve kterém je řešena obchodní zahraniční spolupráce s vojenským materiálem, či rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 5/2015-25, věnující dokumentům obsaženým v nadlimitní veřejné zakázce na šifrování datových komunikací.

Za podstatný rozsudek, vzhledem k terminologickému a v procesu uchopenému odůvodnění soudu, lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu A 2/2003-73, který stanovil, že „*utajení informací podle zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, může být důvodem pro odepření poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nikoli však za situace, kdy utajení podléhala příprava dokumentu, ale již ne dokument samotný*“. Judikatura zde sama výstižně a citlivě presumuje vnímání procesu přípravy rozhodnutí a jeho samotného závěru jako hmotného výsledku.

Pokud se výluka pro poskytnutí informací, a nyní neplatí pouze pro kategorii utajovaných informací, vztahuje na proces jejich přípravy a vzniku konečného výsledku, musí soudní orgány za občany, kteří se nemohou seznámit s obsahem zvolených dokumentů, garantovat a zajistit, ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, legitimní rovnováhu mezi zájmem na zajištění spravedlivého procesu toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána, a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu.<sup>1</sup> Platí tedy, že soud musí mít přístup ke všem informacím, na základě nichž má být objektivně rozhodnuto, neboť jinak by, z logiky věci, muselo být rozhodnutí namísto zrušeno pro nepřezkoumatelnost.<sup>2</sup>

**Vhodným doplněním zákonodárce, s ohledem na zvyšující se rizika bezpečnosti, doplnil podmiňovací způsob ochrany osobních dat držitelů k utajovaným informacím v daném stupni, které by kvalifikovaně mohly ochranu utajovaných informací ohrozit. Z důvodové zprávy k zákonu č. 111/2019 Sb., vyplývá, že podobná konstrukce jako ta, kterou zvolil zákonodárce v případě novely je již obsažena v ustanovení § 10a zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů.** Dále se v důvodové zprávě rovněž uvádí, že Meziřezortní pracovní skupina „Dopady elektronizace veřejné správy na činnost bezpečnostních složek České republiky“ identifikovala právě poskytování osobních údajů dle InfZ. O osobách, které pracují s utajovanými informacemi, za negativní dopad na činnost bezpečnostních složek.<sup>3</sup> Navržené ustanovení novely reflektuje závěry Usnesení Bezpečnostní rady státu č. 22/D ze dne 3. 5. 2017.

---

<sup>1</sup> Blíže např. FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1.

<sup>2</sup> Blíže např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 4 As 1/2015-40.

<sup>3</sup> „Některé činnosti zpravodajských služeb a bezpečnostních sborů jsou utajovány ve smyslu nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, avšak při plnění některých svých úkolů spolupracují s orgány veřejné správy. Informace o takové spolupráci je zapotřebí nezveřejňovat, a to i včetně dílčích údajů, ze kterých by taková spolupráce mohla být dovozena, neboť subjekty ve veřejné správě, které se na takové spolupráci podílejí, mají povinnost tyto údaje především chránit. Poskytováním (resp. shromažďováním) osobních údajů o osobách majících přístup k utajovaným informacím uvedených stupňů může být identifikována skupina osob disponující citlivými informacemi, na které pak lze efektivněji cílit jak pro účely získání daných informací, tak jinými způsoby, které ohrožují zájmy České republiky. Totéž se obdobně může týkat osob pracujících v režimových objektech či na projektech opírajících se o nakládání s utajovanými informacemi.“

## Ochrana soukromí a osobních údajů

Ochranu soukromí a osobních údajů, jako jednu z nejpodstatnějších částí k omezení práva na informace, vymezil zákonodárce v ustanovení § 8a odst. 1 InfZ. Zmíněné ustanovení je v přímé návaznosti na soukromoprávní oblast ochrany „osobnosti,<sup>1</sup> projevy osobní povahy<sup>2</sup> nebo soukromí<sup>3</sup> fyzické osoby“ z ustanovení § 81 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění (dále jen „OZ“<sup>4</sup>), pro oblast „osobních údajů“ v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 (dále jen „Nařízení“ nebo též „GDPR“) a zákoně č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, v platném znění (dále jen „ZOZOU“). Zásah do osobnostních práv může učinit jak fyzická tak právnická osoba, a to pouze na základě souhlasu dotčené osoby, kterým rozumí Nařízení, v čl. 4 odst. 11, „svobodný, konkrétní, informovaný, jednoznačný projev vůle, kterým subjekt údajů dává prohlášením či jiným zjevným potvrzením své svolení ke zpracování svých osobních údajů“. Bez tohoto souhlasu tak může činit, vztahuje-li se na zpracování některá z podmínek uvedená v § 43 odst. 3 písm. a) až g) Nařízení nebo jde-li o „základní“ údaje o fyzické i právnické osobě, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky.

Čl. 6 GDPR odst. 1 písm. e) je zásadním ustanovením pro legální důvod zpracovávání osobních údajů orgánů veřejné moci a plnění jejich zákonné povinnosti. Každý jednotlivě udělený souhlas odpovídá konkrétnímu účelu zpracování osobních údajů, tj. každé samostatně vedené evidenci. Z podmínek udělení souhlasu se zpracováním osobních údajů, uvedených v čl. 7 Nařízení, vyplývá, že důkazní břemeno co do udělení souhlasu se zpracováním osobních údajů nese správce údajů. Pro komplexnost problematiky „udělení souhlasu“ je třeba odkázat na obecnou právní úpravu obsaženou v ustanovení § 87-89 OZ. Bez souhlasu může k prolomení ochrany, ve výjimečných situacích, dojít pouze, ve smyslu OZ nebo jiného právního předpisu, na základě tzv. zákonných licencí.<sup>5</sup>

Osobními údaji rozumí čl. 4 odst. 1 Nařízení „veškeré informace o identifikované a identifikovatelné fyzické osobě (dále jen „subjekt údajů“), identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské

<sup>1</sup> Tj. zde pouze ve vztahu k fyzickým osobám, kdy uplatnění osobnostních práv realizuje za života osoba samotná, po její smrti osoba blízká, blíže např. NS 30 Cdo 5444/2015.

<sup>2</sup> Zde např. písemné, vizuální nebo i zvukové projevy existující i po smrti původce.

<sup>3</sup> Institut ochrany soukromí, i vzhledem k tomu, že není zákonem definován je potřeba často poměřovat v testu proporcionality.

<sup>4</sup> Předmětná právní úprava blížeji navazuje na ochranu osobnosti člověka a jeho přirozených práv, deklarovanou čl. 10 Listiny, která zaručuje zachování „lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti, jména a neoprávněnými zásahy do života“.

<sup>5</sup> Zákonné licence upravené v katalogu OZ jsou určeny k výkonu nebo ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů, k úředním účelům na základě zákona, k ochraně veřejného zájmu a k vědecké, umělecké a zpravodajské činnosti. U všech licencí platí, že musí být použity přiměřeným způsobem a nesmí být použity v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby a musí. Do osobnostních práv lze zasáhnout i pro výkon ochrany práv či právem chráněných zájmů jiných osob.

*identity této fyzické osoby*“. Zpracováním osobních údajů je ve smyslu čl. 4 odst. 2 GDPR<sup>1</sup> široký rozsah činností souvisejících se získanými daty mezi, kterými najdeme i možnost jejich poskytování a zveřejňování. Správce i zpracovatel mají práve v návaznosti na značně široce vymezené „zpracování“ osobních údajů rozsáhlé dokumentační povinnosti související s jejich ochranou.

Mezi nejčastější obecné osobní údaje, které jsou v praxi zpracovávány, patří jméno, příjmení, adresa, trvalé bydliště, věk, datum narození, místo narození, rodné číslo, pohlaví, osobní stav, e-mailová adresa, soukromé i pracovní mobilní telefonní číslo<sup>2</sup>, IP adresa a příjem ze zaměstnání. Zvláštní osobní údaje, dříve označované jako citlivé osobní údaje, jsou např. údaje o rasovém a etnickém původu, politické názory, náboženské vyznání, filozofické vyznání, členství v odborech, zdravotní stav, sexuální orientace, trestní delikty či pravomocná odsouzení.<sup>3</sup> Nově do výčtu osobních údajů zahrnul zákonodárce i kategorii genetických a biometrických údajů. Praxe ve shodě s teorií za osobní údaje i informace o dětech a manželech/kách, partnerech/kách, v určitých případech i údaje vypovídající o pracovních vztazích či podnikatelské činnosti subjektu. V souvislosti s novelou zákona č. 111/2019 Sb., byl dosavadní text doplněn o druhý odstavec, který konstatuje, že: „*Povinný subjekt poskytne osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.*“ Ochrana těchto osob však není daným ustanovením ve zvláštních případech dotčena.

### **Evidence návštěvníků při vstupech do budov a kopírování dokladů**

Výkladově rozšiřující se pojem „osobních údajů“ staví aplikující osoby v praxi do značně složité situace. Vedle „standardních“ samostatných příkladů osobních údajů začal zákonodárce hovořit i o jejich možných kombinacích a vyvozování identifikované či možně identifikovatelné osobě na základě propojení několika údajů společně. V této souvislosti je zajímavým rozhodnutím rozsudek č.j. 1 As 98/2008-148, který nepovažuje jméno a příjmení fyzické osoby v kombinaci s číslem občanského průkazu za osobní údaj. Argumentace soudu v daném případě, že se jedná o proměnlivé číslo není však přiléhavá, neboť u mobilních telefonních čísel platí toto obdobně a soud judikoval věc zcela opačně.<sup>4</sup>

**Evidence návštěvníků při vstupu do „exponovaných“ budov je dnes již standardně spojena s pořizováním kopie jejich dokladů (nejčastěji občanské průkazy, poté cestovní doklady a řidičské průkazy) a jejich zpracováváním.** Občanský průkaz je ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 328/1999 Sb., „*veřejnou listinou, kterou občan prokazuje své jméno, příjmení, podobu a státní občanství*

<sup>1</sup> Zpracováním se rozumí „*jakákoliv operace nebo soubor operací s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, který je prováděn pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení*“.

<sup>2</sup> Blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 34/2008-68.

<sup>3</sup> Pro tyto kategorie údajů platí specifické podmínky zpracování, které uvedl zákonodárce v ustanovení čl. 9 a v čl. 10 Nařízení.

<sup>4</sup> Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 34/2008-68.

*jakož i další údaje v ní zapsané podle daného zákona*“. Vzhledem k jedinečnosti občanského průkazu a především k dalším povinnostem, které jeho vlastníkově při jeho používání vznikají, je toto prosté „zpracování“ při vstupu do vybraných budov spojeno s řadou praktických úskalí. Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 3/2016<sup>1</sup> uvádí, že „*při záznamu a uchování osobních údajů v rámci zjišťování totožnosti osob vstupujících do některých budov dochází ke zpracování osobních údajů a platí, že ten kdo zajišťuje kontrolu vstupu nabývá postavení správce, příp. zpracovatele.*“ Značně náročná činnost především z důvodu početního náporu návštěvníků daných budov, předpokládá pro realizaci daného úkonu nejen dostatečné personální zajištění s alespoň minimálními znalostmi osob provádějících dané zpracování, ale především také technické, bezpečnostní (včetně softwarového vybavení a přístupových práv oprávněných uživatelů a logování operací s takto získanými osobními daty) a finanční zázemí.

V praxi načítané doklady jsou evidovány, z odůvodněných bezpečnostních důvodů, nejen na dobu delší než je nezbytně nutná, ale i rozsahem svých získaných dat nespĺňují Nařízením deklarovaný požadavek minimalizace účelu. Odůvodnění zpracovávání pro možný případ majetkové škody nebo bezpečnostního incidentu, však není jednoznačně možně určitelný pro danou časovou souvislost takového případného stavu, tj. data jsou buď zpracovávána na dobu delší než je faktická návštěva fyzické osoby na úřadu a tím nespĺňují požadavek časové minimalizace účelu zpracování neboť stanovení časového limitu je individuálním rozhodnutím, které v zásadě deklaruje, že uchovává kopii předloženého dokladu nebo jsou data zpracovávána pouze po časový úsek skutečné návštěvy fyzické osoby v budově, ale poté ztrácí v zásadě smysl, neboť většina možných incidentů se děje právě s jistou časovou latencí.

Stanovisko dále uvádí, že není přípustné, bez relevantního důvodu, současně požadovat další údaje, např. adresu bydliště. V tomto případě lze tak konstatovat jednoznačně porušení uvedeného režimu a povinnosti shromažďovat osobní údaje odpovídající pouze stanovenému účelu a v rozsahu nezbytném pro naplnění stanoveného účelu, neboť mechanický scan karet při vstupu do budovy načítá obě strany karty a všechna data zde uvedená. Stanovisko výše uvedené dále rozlišuje různou míru přípustnosti režimů získávaných dat v návaznosti právě na typ budovy - tj. zda se jedná o budovu, která není běžně určena pro styk s veřejností od budov, které jsou pro tento styk určeny a předpokládají ho. V praxi je však toto „dělení“ liché, neboť i „úřady“ sídlící v budovách určených právě pro styk s veřejností daný princip zpracovávání osobních dat provozují. Neformálně udělený souhlas osoby, která potřebuje vstoupit za výkonem svých práv i povinností do budovy tak musí doklad ke zpracování předat.

Souhlas osoby udělený pro zpracování osobních údajů při vstupu do budovy musí splňovat požadavky uvedené v Nařízení a zároveň tento souhlas nevyklučuje nelegitimní porušení jiných pravidel vážících se na zpracování osobních údajů.

---

<sup>1</sup> Stanovisko č. 3/2016 Evidence návštěvníků při vstupech do budov a kopírování dokladů nahradilo Stanovisko č. 1/2014 Evidence při vstupech do budov a Stanovisko č. 6/2004 Kopírování dokladů z pohledu zákona o ochraně osobních údajů.



Zároveň platí, že pro zpracování strojově čitelných údajů v občanském průkazu, případně v kontaktním elektronickém čipu, je třeba mít výslovné zákonné zmocnění.<sup>1</sup>

### **Přehled jízd služebním vozem voleným funkcionářem povinného subjektu**

Na dotaz žadatele o poskytnutí přehledu jízd služebním vozem voleným funkcionářem povinného subjektu odmítl toto, ve smyslu ustanovení § 8a InfZ., neboť se dle jeho vyhodnocení jednalo o soukromí fyzické osoby. V odůvodnění svého zamítavého rozhodnutí zároveň povinný subjekt uvedl, že neexistuje žádný právní předpis, který by mu tento druh informace nařizoval poskytnout. Ochrana soukromí fyzické osoby byla upravena v zákoně č. 101/2000, Sb., o ochraně osobních údajů (dále jen „ZOOU“), (později v GDPR a zákoně č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, v platném znění (dále jen „ZOZOU“) v ustanovení § 10, který stanovil, že *„Při zpracování osobních údajů správce a zpracovatel dbá, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti a také dbá na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů.“* Ustanovení § 4 ZOOU upřesňovalo dále, že pro účely daného zákona se rozumí *„osobním údajem jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.“*

V návaznosti na výše uvedená tvrzení k neposkytnutí informace povinným subjektem je však třeba nastínit další konsekvence. Povinný subjekt ve svém odůvodnění vůbec nezážil nejen vztah k evropské legislativě, ale ani neprovedl **test proporcionality**, který by byl v tom případě značně příznačný. Úmluva hovoří ve svém prvním článku o povinnosti respektu k lidským právům. Ze znění čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práva svobod (dále jen „Úmluva“) lze uvést, že každý má právo na svobodu projevu, jenž v sobě zahrnuje i svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Vzhledem k tomu, že i výkon těchto svobod zahrnuje povinnosti a odpovědnost z toho plynoucí, může jejich realizace podléhat specifickým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví jednotlivé zákony a které jsou nezbytné pro *„zachování demokratické společnosti, národní bezpečnosti, územní celistvosti, veřejné bezpečnosti a v zájmu předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“*

Ačkoliv čl. 10 Úmluvy neobsahuje výslovné zakotvení povinnosti státu poskytovat informace, judikatura Evropského soudu pro lidská práva dovodila, že *Úmluvou chráněná svoboda projevu si vyžaduje, aby stát, má-li informace k dispozici, nebránil veřejnosti v seznámení se s nimi a na žádost je poskytoval.* Dané právo je ze zřejmých, výše uvedených důvodů, možné omezit a je třeba uvážit poskytnutí pouze takových informací, jež se týkají naplnění určitého „veřejného zájmu“ a nikoli individuální potřeby zvědavosti žadatele. S ohledem na meritum žádosti o „přehledu“ jízd služebním vozem voleného funkcionáře povinného subjektu

---

<sup>1</sup> Blíže ustanovení § 15a odst. 3 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, v platném znění.

tak lze tuto vazbu dovodit zcela jistě ve vztahu k hospodaření s veřejnými prostředky, kdy tato činnost musí nepochybně podléhat kontrole, a to nejen kontrole z hlediska zákony předvídaných vnitřních kontrolních mechanismů či kontrolních mechanismů mezi veřejnými orgány, ale také kontrole veřejnosti, která je jistě žádoucí a ve veřejném zájmu, neboť je nedílnou součástí správy věcí veřejných, uvážíme-li, že knihy jízd spadají do kontrolních mechanismů mezi veřejnými orgány ve smyslu ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, v platném znění.

Zřejmá kolize dvou základních práv z nastíněného vztahu otevírá nejen vhodný prostor, ale i povinnost povinnému subjektu, zabývat se při svém rozhodování proporcionalitou mezi dvěma ústavně zaručenými právy a tím zaručit naplnění čl. 17 odst. 4 Listiny, podle kterého lze *svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práva a svobody druhých, bezpečnosti státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*. Právě tuto možnost, tj. možnost odchytil se z uvedených důvodů od názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku č. j. 5 As 57/2010-79 a dát na základě testu proporcionality prostor pro individuální posouzení, které má s ohledem na skutkový stav věci přednost, připouští i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, který principiálně nevylučuje, aby při uplatnění testu proporcionality bylo vydání požadované informace odmítnuto. Povinný subjekt v daném případě, a v naprosté absenci řádného a úplného odůvodnění, upřednostnil, v případě střetu práva na ochranu soukromí (do kterého subsumoval pohyb služebního automobilu) s ústavním právem na informace, právě ochranu soukromí osobnosti. Způsob a rozsah ochrany soukromí judikoval např. Nejvyšší soud ČR ve svém usnesení č. j. 30 Cdo 1870/2011, ve kterém mj. uvedl, že „*k omezení takového práva lze nicméně přikročit za účelem ochrany základních práv jiných osob, anebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku.*“ V daném případě se lze tak pouze domnívat, že řádné užívání služebního automobilu, vykonává nejen osoba k tomu určená, ale že jej skutečně řádně provádí k účelu tomu určenému a v rozsahu nezbytně, pro služební účely, nutném.

### **Nejvyšší dosažené vzdělání a životopisy zaměstnanců u povinných subjektů**

Mezi dalšími, často poptávanými skutečnostmi, jsou dotazy žadatelů na vzdělání zaměstnanců povinných osob, jejich pracovní smlouvy, pracovní náplně a životopisy. Cílené dotazy na poskytnutí informace o „název školy a rok ukončení studia“ povinný subjekt zpravidla vždy, ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 InfZ., odmítá s odůvodněním, že pro danou pozici nepožaduje žádné konkrétní vzdělání ve smyslu absolvování konkrétního studijního oboru či studijního zaměření a informace o názvu školy, na které bylo získáno nejvyšší dosažené vzdělání, nevypovídá o její veřejné nebo úřední činnosti, ani o jejím funkčním nebo pracovním zařazení.

Zmíněné odůvodnění je však ve zřejmém rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu, který se otázkou střetu práva na ochranu soukromí (ve smyslu vzdělání) s právem na informace zabýval z rozsudku č. j. 8 As 12/2015-46, kde uvedl, že „*Informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu "veřejná a úřední činnost" obsaženého v § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Zájem na poskytnutí*

*uvedeného typu informací o zaměstnancích veřejné správy obecně převažuje nad zájmem na ochraně soukromí dotčených osob. Pokud by v konkrétním případě žádost měla za cíl poškodit osobu, jíž se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávisť apod.), bylo by možné předmětné informace odepřít na základě principu zákazu zneužití práva.“ Zároveň Nejvyšší správní soud uvedl, že poskytování tohoto typu informací vede ve veřejné správě k větší míře odpovědnosti a transparentnosti při obsazování pozic. Informace k nejvyššímu dosaženému vzdělání jsou tak výkladově, v obecné rovině, obhajitelné k poskytnutí.*

V případě členů rozkladových komisí je však výklad judikatury opačný, neboť rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 37/2013-71 stanovil, že *„Posouzení odbornosti coby předpokladu pro členství v rozkladové komisi je plně v kompetenci ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, jehož vyhrazenou pravomocí je jmenování členů rozkladové komise podle § 152 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Správní orgán tak nemá povinnost shromažďovat či případně i uchovávat informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi členů rozkladové komise.“* Žádosti o životopisy řeší povinné subjekty ve světle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 359/2017-51 ze dne 14. 12. 2017, dle něž *„povinný subjekt musí zajistit, aby profesní životopisy uchazečů o zaměstnání, které žadatel požaduje podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neobsahovaly žádný z prvků specifických pro fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu dotčených osob (§ 4a ZOOU)“* a platí, že je zpravidla žadatelům neposkytují.

### **E-mailová korespondence zaměstnanců povinného subjektu**

Dalšími, nezřídka vedenými žádostmi o informace jsou ty, které cílí na dostupnost e-mailové korespondence zaměstnanců a funkcionářů povinných subjektů. Judikatura se v zásadě kladně vyjadřuje k povinnosti poskytovat ty informace, jež jsou úřední korespondencí a ve smyslu zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, v platném znění a vyhlášce č. 259/2012 Sb. O podrobnostech výkonu spisové služby, v platném znění, a které podléhají řádné elektronické evidenci povinného subjektu. Praktický problém však nastává v případě, kdy korespondence, jenž je vedena z pracovní - úřední - adresy povinného subjektu, zřízené povinným subjektem zaměstnancům k plnění pracovních úkolů, má povahu neúřední korespondence. **Vzhledem k tomu, že není zřejmé, kdo určí a rozliší povahu úřední a „neúřední“ korespondence a její nutnost či nepotřebnost evidence,** je třeba, ve znění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 50/2012-71, *„poskytovat tyto informace pouze výjimečně, přičemž v každém jednotlivém případě je třeba poměřit pomocí testu proporcionality právo žadatele na informace se zásahem do soukromí dotčené osoby, popř. listovního tajemství (tajemství jiných písemností) či tajemství dopravovaných zpráv.“*

Rozsah elektronicky doručovaných písemností na povinné orgány je však velmi značný a standardně fungující bez jakékoliv kontroly povinného subjektu nad svými zaměstnanci. Nepředá-li tedy zaměstnanec doručovanou listinu k evidenci do podatelny, stává se z otevřeného režimu ve smyslu úřední dokumentace možné k poskytnutí soukromá korespondence, která možná k poskytnutí v zásadě není. Elektronická, e-mailová, pošta je poštou a i písemnosti v elektronické podobě jsou,

ve smyslu ustanovení § 562 OZ<sup>1</sup> písemnostmi a platí pro ně obdobná pravidla jako pro ostatní písemnosti. Podle čl. 13 Listiny „*Nikdo nesmí porušit listovní tajemství ani tajemství jiných písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných poštou anebo jiným způsobem, s výjimkou případů a způsobem, které stanoví zákon. Stejně se zaručuje tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením.*“ Vzhledem k tomu, že by poskytnutím „neúřední“ informace mohlo dojít k možnému porušení listovního tajemství, upřednostňuje se paušálně, bez provedení testu proporcionality, právo na ochranu osobnosti podle čl. 13 Listiny nad právem na informace podle čl. 17 odst. 5 Listiny.

## Ochrana informací ve vztahu k příjemcům veřejných prostředků

Široký záběr termínu „veřejné prostředky“ definuje všechny platby poskytnuté z rozpočtu státu nebo nižšího či vyššího územně samosprávného celku anebo majetek či práva jim náležející.<sup>2</sup> Z požadovaných informací musí být zřejmý účel a rozsah poskytnutí, a které teprve v souhrnu, komplexně, mohou vést ke konečné a vypovídající informaci, jak jsou veřejné prostředky využívány a zda jsou využívány hospodárně.<sup>3</sup> V praxi se často objevují dotazy, které směřují problematiku soukromou a pracovní v rámci dotazu na osobní údaje veřejně činných osob a zaměstnanců veřejné správy. Pod tímto ustanovením praxe řeší nejčastěji poskytování informací o platech, mzdách, odměnách a náhradách, včetně systému odměn.

## Platy a odměny zaměstnanců u povinných subjektů

Před říjnem roku 2017 měly povinné orgány o mnoho těžší rozhodování pro dotazy na poskytování informací o platech, mzdách, odměnách a náhradách, neboť rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012-62 jasně uvedl, že „*Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zásadně poskytují.*“ Ústavní soud České republiky následně podal ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 ústavně konformní výklad k ustanovení § 8b InfZ., kdy uvedl, že „*Právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní, pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat, a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu, neboť jde o práva*

<sup>1</sup> „*Písemná forma je zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby.*“

<sup>2</sup> Termín veřejných prostředků lze vymezit, ve shodě s užívaným výkladem judikatury, kde se podle ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, v platném znění, „veřejnými prostředky“ rozumí „*veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v par. 2 písm. a) zákona o finanční kontrole, tj. organizační složce státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvkové organizaci, státnímu fondu, územnímu samosprávnému celku, městské části hlavního města Prahy, příspěvkové organizaci územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiné právnické osobě zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem, nebo právnické osobě zřízené na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.*“

<sup>3</sup> Blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 A 118/2002-37.

rovnocenná. Takovou povinnost mají i všechny subjekty aplikující relevantní právní úpravu, obsaženou v zákoně o svobodném přístupu k informacím, tj. osoby poskytující informaci, správní orgány a soudy v systému správního soudnictví. Žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv.“ Dále uvedl, „že informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobními údaji spadajícími pod ochranu článku 10 Listiny“ a uložil orgánům aplikujícím relevantní právní úpravu v každém jednotlivém případě porovnat dotčená základní práva a posoudit, zda je mezi nimi zaručena spravedlivá rovnováha.

Ústavní soud vymezil ve svém nálezu tzv. **čtyřbodový test** (dále také „platový test“), jímž musí konkrétní požadavek na zpřístupnění o platu či odměně projít, aby bylo možné danou informaci poskytnout. Povinná osoba tedy může odmítnout žadateli poskytnout informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b InfZ., tehdy, pokud nejsou kumulativně splněny následující 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 hlídačského psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

Povinný subjekt, tak může žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance odmítnout poskytnout, a to v případě, že nejsou kumulativně splněny všechny podmínky výše uvedené a nejedná se současně o porušení povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z čl. 17 odst. 5 Listiny. Podobný závěr konstatoval Ústavní soud i v nálezu ze dne 3. 4. 2018, č. j. IV. ÚS 1200/16, kde nad rámec výše uvedeného konstatoval, že „*Informace o platových poměrech zaměstnanců jsou informacemi, které jsou chráněny podle článku 10 Listiny základních práv a svobod a podle článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, zaručujících právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a právo na informační sebeurčení, které umožňuje jednotlivci rozhodovat o datech o něm shromažďovaných, zpracovávaných a dále šířených.*“ Ústavní soud tak změnil na podzim 2017 dosavadní praxi zastávanou správními soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, které před vydáním výše citovaných nálezů Ústavního soudu zastávaly názor, že informace o platech zaměstnanců povinných subjektů je nutno, mimo naprostých výjimek, v zásadě poskytovat.

V rámci praktické realizace jednotlivých bodů platového testu zaznávají od povinných subjektů v zásadě shodná tvrzení. K vypořádání se s první podmínkou platového testu, tj. že účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, povinné subjekty většinou shodně vyslovují závěr, že žadatelé vůbec neuvádí, že by požadovaná informace měla k takové diskusi přispět. Odůvodněním povinných orgánů je většinou shodné sdělení, že žadatelé neuvádí konkrétní způsob, jak by konkrétní informace mohla o konkrétním zaměstnanci přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu. Z žádostí není ani patrné, jak dále konstatují povinné subjekty, jak taková diskuse případně probíhá, zda již probíhá

nebo má být teprve vyvolána a z jakého důvodu. Některé povinné subjekty navíc doplňují, že provedly z vlastní činnosti průzkum, a že jim není známo, že by nějaké veřejné diskuse na dané téma probíhaly a není jim znám ani žádný důvod pro vyvolání takové diskuse.

Nejen, že je první podmínka platového testu pro „běžného“ občana náročně splnitelná, ale zároveň popírá teoretický fundament k právu na informace, který uvádí, že právo na informace je absolutní a bez dalšího, tj. že se nemusí žádost podaná žadatelem povinným orgánům odůvodňovat. Stejně jako absence, příp. nedostatečná argumentace žadatele pro využití informací k účelu veřejné diskuse povinné orgány také často argumentují „nekompetentností“ žadatele pro posuzování adekvátní výše odměny“. Účelem vyžadované informace musí být umožnit výkon svobody žadatele přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky a přispět k veřejné diskusi.<sup>1</sup>

Druhá podmínka platového testu znamená, že se musí v konkrétním případě identifikovat, jaký *veřejný zájem* žadatel získáním, příp. dalším zpřístupněním, informace sleduje a jak konkrétní informace o platu či odměně daného zaměstnance přispěje k uvedenému cíli. Je pravdou, že některé žádosti vykazují značnou vnitřní nesourodost, ze které se lze na první pohled domnívat, že skutečný důvod pro podání je jiný, než žadatel uvádí. Informace o platových poměrech zaměstnanců veřejné správy v obecné rovině jistě představují informaci, která se týká veřejného zájmu, nicméně pouze „veřejný zájem“ sám o sobě nezpůsobuje splnění dané podmínky platového testu. Žádost žadatele musí sledovat konkrétní cíl, a to z důvodu naplnění podmínky naléhavosti zveřejnění (např. potvrzení či vyvrácení pochybnosti o hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky, domnělá korupce, atp.).

Při opačném výkladu by tato podmínka postrádala smysl, neboť odměňování veřejných zaměstnanců představuje nakládání s veřejnými prostředky a jako takové je vždy terčem veřejného zájmu. Absence takového konkrétního cíle by mohla znamenat, že je žádost podána z pouhé osobní zvědavosti žadatele o informace. Mezi požadovanou informací a žádostí sledovaným cílem musí pochopitelně existovat logická souvislost. Druhá podmínka je úzce spojena s třetím bodem platového testu, který stanoví, že žadatel má plnit poslání dozoru veřejnosti v podobě tzv. společenského hlídacího psa.<sup>2</sup> Ústavní soud blíže nerozvedl své představy o tom, jak konkrétně má plnění této role vypadat, nicméně se lze domnívat, že osoba žadatele by měla být společensky činná širšímu okruhu osob s konotacemi na současnou společenskou, kulturní, politickou či ekonomickou scénu. U takové osoby lze předpokládat možnost zahájení otevřené diskuse na dané téma a jeho případné vyřešení.

Ústavní soud v odůvodnění nálezu uvedl, že: *„Taková potřeba může existovat, když zveřejnění umožňuje transparentnost o způsobu zajišťování veřejných záležitostí ve věcech významných pro společnost jako celek a tím umožňuje účast ve veřejných záležitostech široké veřejnosti. ESLP zdůraznil, že definice toho, co může*

---

<sup>1</sup> Ústavní soud v platovém nálezu kladl důraz na skutečnost, zda získání informací bylo relevantním přípravným krokem v novinářských aktivitách zřizujících fórum nebo zakládajících zásadní prvek veřejné diskuse.

<sup>2</sup> Srov. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku (18030/11).

*představovat veřejný zájem, bude záležet na okolnostech každého případu. Veřejný zájem se vztahuje k věcem, které ovlivňují veřejnost do takové míry, že se o ně může zajímat, které přitahují její pozornost, nebo které se jí týkají do značného stupně, 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 zvědavost veřejnosti po informacích o soukromém životě jiných.“*

V zásadě lze konstatovat, že aby se požadovaná informace týkala veřejného zájmu, musí existovat potřeba pro její zveřejnění. Veřejný zájem se vztahuje k věcem, které ovlivňují veřejnost do takové míry, že se o ně může zajímat, které přitahují její pozornost, které se jí týkají do značného stupně, zvláště pokud ovlivňují životní úroveň občanů nebo život společnosti. Veřejný zájem naopak nemůže být redukován na pouhou zvědavost o soukromém životě jiných či touhou po mediálně líbivých informacích. Čtvrtá podmínka platového testu, tj. že informace existuje a je dostupná, bývá v zásadě splněna a v praxi s ní nevzniká argumentační problém.

Platové poměry ve veřejné správě jsou nepochybně záležitostí veřejného zájmu, neboť se jedná přinejmenším o informace vztahující se k nakládání s veřejnými prostředky nebo k otázce rovného přístupu k zaměstnancům. Lze předpokládat, jak uvádí v zásadě shodně povinné subjekty, že obecný přehled o platech a odměnách je ve veřejném zájmu, nicméně lze o něm pochybovat v případě individualizovaných informací, když tato informace je pro zhodnocení platové politiky daného povinného subjektu nedostačující. V souvislosti s nastíněným problémem se jeví částečně jako příznačná otázka, zda by osoby veřejně činné, osoby na vysokých pracovních pozicích nebo osoby blízké těmto exponovaným osobám, kterým mimo zájmu veřejnosti náleží i řada pravomocí, jenž mají vliv na veřejný život, a kteří pobírají plat nebo mzdu z veřejných rozpočtů, neměly s těmito cílenými dotazy a zvýšeným zájmem o jejich osobu počítat, neboť platí, že představitelé obce, kraje, rady, zastupitelstva, ředitelé příspěvkových organizací a jejich management či ředitelé školských zařízení jsou dosazeni na místa v demokratické zemi, pro kterou je typická vláda občanů.

Suverénem je zde právě občan, který cestou voleb propůjčuje moc svým zástupcům a ti jsou proto nadále povinni skládat účty občanovi, který má právo vyžádat si informace o výsledku práce svých zvolených zástupců. Za veřejně činné osoby lze vedle výše uvedených považovat politiky, ale i sportovce, herce, zpěváky či jiné umělce. U těchto osob, tak jak vyjádřil i např. nález Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 367/03 je zřejmé, že se osoby těší všeobecné známosti ve společnosti, což je jistě i v případě regionální politiky na místní a krajské úrovni a „*musí akceptovat větší míru veřejné kritiky než jiní občané, čímž se podporuje veřejná diskuse o veřejných věcech a svobodné utváření názorů.*“ Zdařile doplnil tuto úvahu Nejvyšší soud ve svém usnesení sp. zn. 30 Cdo 2591/2011, když uvedl, že „*osoba vstoupivší na veřejnou scénu musí počítat s tím, že jakožto osoba známá bude pod drobnohledem veřejnosti, která se zajímá o její jak profesní, tak i soukromý život a současně jej hodnotí.(...) Prezentace těchto údajů a jejich případná kritika však musí souviset s veřejnou činností, kterou daná osoba vykonává.*“

Povinné subjekty jsou v případě dotazů na finanční ohodnocení těchto dotazů postaveni před konflikt ustanovení § 8b odst. 3 InfZ. (výše, účel a podmínky

poskytnutých veřejných prostředků) a ustanovení § 8a InfZ. týkající se osobnosti, projevů osobní povahy a soukromí fyzické osoby. V případě žádostí o poskytnutí informací o odměnách<sup>1</sup> argumentují povinné orgány skutečností „vytržení z kontextu“. Odměny zaměstnanci ve veřejné správě přísluší v souladu s ustanovením § 134 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v platném znění, za úspěšné splnění mimořádného nebo zvlášť významného pracovního úkolu. Povinné orgány tak žadatele o informaci odmítnou např. s odůvodněním, že „i přes to, že žadatelka uvedla jako svůj záměr vyvolat diskusi z důvodu pochybností o standardním odměňování dotčené osoby, má povinný orgán pochybnosti v souvislosti se vznikem možného jednání, jež by mohlo naplňovat znaky mobbingu na pracovišti. Samotná diskuse prováděná pouze na základě údajů o existenci, neexistenci odměny či její výše by vedla k zavádějícím informacím a nepodloženému kritizování činnosti veřejné správy“. Lze konstatovat, že samo o sobě toto odůvodnění již presumuje jisté pochyby v mechanismu a výši odměňování na pracovišti.

Nález Ústavního soudu o platovém testu způsobil plno nevole, neboť tak, jak je i dnes zřejmé, např. z dotazů povinných subjektů na dotčené osoby,<sup>2</sup> jejichž finanční odměna má být případně povinným subjektem poskytnuta, je obecná neochota tyto informace poskytovat. V zásadě jediný „ztížený“ požadavek k prolomení poskytnutí informací tohoto druhu bylo uvedení konkrétních pochybností povinného subjektu, kterak informace, které, budou-li případně žadateli poskytnuty, budou plnit funkci transparentní a k službě veřejnému zájmu. Povinné subjekty jsou tak dnes povinny provádět platový test, který „uměle“ vytváří naprosto nereálné požadavky splnitelné v moci „běžného“ jednotlivce. Povinné subjekty se tak při dotazech na platy, odměny a jiné finanční ohodnocení opírají např. o tvrzení, že „z prověření interními zdroji povinného subjektu nebylo zjištěno, že by žadatel provozoval nějakou platformu pro veřejnou diskusi a ani nezjistil, že žadatel nějakým způsobem zajišťuje informování veřejnosti a veřejnou diskusi coby hlídací pes.“

Zároveň se Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. října 2017 vyjadřuje tak, že poskytnutí informací o platech, odměnách a jiných finančních příjmech může znamenat nepřiměřený zásah do soukromí dotčených osob, když se může jednat o údaj o celkových majetkových poměrech dotčených osob. Paušálně tak mezi povinnými subjekty platí, že jakékoli vyhovění žádosti by mohlo dotčeným osobám způsobit neodůvodnitelné pracovní i osobní problémy a tím zhoršit jejich

<sup>1</sup> Výše platu je závislá na platové třídě a zařazení do platového stupně zaměstnance v souvislosti s počtem let započitatelné praxe zaměstnance. Zařazení zaměstnance do platové třídy a platového stupně určuje nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, přičemž zařazení do platového stupně vyplývá z nejsložitějšího druhu práce zaměstnance a zařazení do platového stupně určuje počet let započitatelné praxe zaměstnance.

<sup>2</sup> K institutu „dotčených osob“ blížeji např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 189/2014-50 ze dne 17. 12. 2014 dle kterého má být osoba, která by mohla být dotčena na svých právech vyrozuměna podle § 4 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění (dále jen „SŘ“) k vyjádření se. Dotčené osoby se stávají účastníky řízení se všemi dalšími právy z tohoto vyplývajícími, ve smyslu § 4 odst. 2, 3 a 4 SŘ a kdy mají právo být poučeni, uvědoměni o úkonech, které orgán činí, vyjádřit se a musí jim být umožněno uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy. Svě oprávněné zájmy musí chránit především dotčené osoby samotné, nikoli povinné orgány, které v procesu poskytování informací primárně chrání zájmy veřejné.



pracovní i životní podmínky, dokonce i životní podmínky osob jim blízkých. Danou konstrukcí se tak dochází opět ke konkurenci dvou ústavně zaručených základních práv, jednak politického práva na informace, které je zaručeno v čl. 17 Listiny a práva na ochranu lidské důstojnosti a soukromí dle čl. 10 Listiny.

## Literatura

### Monografie

- BARTÍK, Václav a Eva JANEČKOVÁ. *Ochrana osobních údajů v aplikační praxi (vybrané problémy)*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. ISBN 978-80-7552-141-5.
- BARTÍK, Václav a Eva JANEČKOVÁ. *Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem*. 1. vyd. Praha: nakladatelství ANAG, spol. s.r.o., 2010. ISBN 978-80-7263-613-6.
- BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. 1. vyd. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-42-4.
- FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1.
- FUREK, Adam a Lukáš ROTHANZL. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy*. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde, 2012. ISBN 978-80-7201-788-1.
- JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vyd. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-859-9.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí, komentář*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-532-X.
- MATES, Pavel; JANEČKOVÁ, Eva a Václav BARTÍK. *Ochrana osobních údajů*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-12-0.
- ŠTENGLOVÁ, Ivana; PLÍVA, Stanislav; TOMSA, Miloš a kol. *Obchodní zákoník komentář*. 13. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-354-7.
- TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-859-9.

### Zahraniční zdroje

- BIGO, Didier and Sergio CARRERA. *National Programmes for Mass Surveillance of Personal Data in EU Member States and Their Compantibility with EU Law*. 1st edition. Luxembourg: The Publications Office of the European Union, 2013. ISBN 978-92-823-5265-6.
- LABAYLE, Henri. *Openness, transparency and access to documents and information in the European Union*. 1st edition. Luxembourg: The Publications Office of the European Union, 2013. ISBN 978-92-823-5084-3.

SCHEUER, Alexander and Cristina BACHMEIER. *The Citizens' Right to Information - Law and Policy in the EU and its member States*. 1st edition. Luxembourg: The Publications Office of the European Union, 2012. ISBN 978-92-823-4929-8.

EUIPO. *IP Enforcement Case-Law Collection On The Balance Between The Right of Information and Fundamental Rights in The European Union*. 1st edition. Luxembourg: The Publications Office of the European Union, 2018. ISBN 978-92-9156-255-8.

### **Právní předpisy**

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod - Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., s vnitrostátní účinností od 18. 3. 1992.

Zákon č. 148/1998 Sb., *o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů*, v platném znění.

Zákon č. 328/1999 Sb., *o občanských průkazech*, v platném znění.

Zákon č. 320/2001 Sb., *o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů*, v platném znění.

Zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, v platném znění.

Zákon č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, v platném znění.

Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, v platném znění.

Zákon č. 90/2012 Sb., *o obchodních společnostech a družstvech*, v platném znění.

Zákon č. 255/2012 Sb., *o kontrole (kontrolní řád)*, v platném znění.

Zákon č. 181/2014 Sb., *o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů*, v platném znění.

Zákon č. 110/2019 Sb., *o zpracování osobních údajů*, v platném znění.

Zákon č. 111/2019 Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů*, v platném znění.

### **Judikatura**

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/2002, ze dne 9. 3. 2004.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 517/2010, ze dne 15. 11. 2010.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 24/2010, ze dne 24. 3. 2011.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 451/2011, ze dne 11. 1. 2012.

Nařízení vlády České republiky č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), v platném znění.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 93/2015-134 Sb., č. 3432/2016 ze dne 7. 6. 2016.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 189/2014-50 ze dne 17. 12. 2014.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku (18030/11).

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích sp. zn. 52 A 76/2014.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 117/2003-23.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 5/2015-25.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 118/2002-37, ze dne 9. 12. 2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. A 2/2003-73, ze dne 9. 12. 2004, publikovaný pod č. 1469/2008 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 40/2004, ze dne 25. 8. 2005, publikovaný pod č. 711/2005 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 71/2007-56, ze dne 2. 4. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 58/2007-52, ze dne 19. 2. 2008, publikovaný pod č. 1586/2008 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 34/2008-68, ze dne 12. 2. 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 113/2014-35, ze dne 28. 1. 2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 136/2014-41, ze dne 7. 4. 2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 55/2014-33, ze dne 11. 12. 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 24/2015-36, ze dne 8. 10. 2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 124/2017-21, ze dne 27. 9. 2017.

## RESUMÉ

Příspěvek má za cíl analyzovat právní úpravu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů a vymezit jejich vzájemný postoj ve vztahu k jejich recipročním limitům a omezením. Základní význam konfliktu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů tkví v jejich přiměřené, ale zároveň dostatečné bilanci při jejich užití v aplikační praxi.

**Klíčová slova:** informace, právo na informace, zpracování osobních údajů, omezení zpracování osobních údajů.

## SUMMARY

*JONÁKOVÁ, Tereza: SELECTED ASPECTS OF RESTRICTION TO THE RIGHT TO INFORMATION*

The paper aims at analyzing legislation of the right to information and the right to the personal data protection and privacy and to specify their mutual approach relating to their reciprocal limits and restrictions. The fundamental relevance of the specific conflict of the right to information and the protection of personal data and privacy lies in their adequate, but also sufficient balance when applied in practice.

**Keywords:** information, the right to the information, processing of personal data, the restriction of processing of personal data.

