

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Daniela Čížmariková

Zneužití práva na informace

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 8. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 110 313 znaků včetně mezer.

diplomantka

V Praze dne 20. 8. 2024

Děkuji těm, kteří mě podporovali a důvěřovali mi.

Honestum non est semper, quod licet.

Není vždy čestné, co je dovolené.

Obsah

Úvod	1
1. Právo na informace	2
1.1. Charakter práva na informace	2
1.2. Historické souvislosti.....	3
1.3. Právní úprava	4
1.3.1. Mezinárodní a právo Evropské Unie.....	5
1.3.2. Česká právní úprava.....	6
1.4. Shrnutí.....	9
2. Zneužití práva	10
2.1. Zneužití práva obecně a jeho zákaz	10
2.2. Zneužití práva na informace	12
2.3. Shrnutí.....	14
3. Judikatura	15
3.1. Nejvyšší správní soud	16
3.1.1. K samotnému zákazu zneužití práva.....	16
3.1.2. Ke zneužití práva na informace	17
3.2. Ústavní soud.....	20
3.3. Ostatní	22
3.4. Shrnutí.....	23
4. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím	25
4.1. Historický kontext.....	25
4.2. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím	27
4.3. Praktické dopady.....	32
4.4. Aktuální judikatura k § 11a.....	35
4.5. Shrnutí.....	36
5. Postup povinného subjektu.....	38

5.1. Spojování žádostí o informace.....	38
5.2. Odmítnutí žádosti o informace.....	39
5.2.1. Na základě §11a zákona o svobodném přístupu k informacím	40
5.2.2. Ve spojení s faktickým důvodem v podobě zneužití práva na informace	41
5.3. Obrana proti postupu povinného subjektu	42
5.4. Shrnutí.....	43
Závěr	44
Seznam použitých zdrojů	45
Příloha 1	51
Příloha 2	61
Zneužití práva na informace, Abstrakt, 3 klíčová slova	67
Abuse of right to access information, Abstract, 3 key words	68

Úvod

Právo na informace představuje jeden z klíčových prvků demokracie. Umožňuje občanům získávat informace a vykonávat kontrolu nad činností veřejné správy, pomáhá zajistit její transparentní a odpovědné fungování. Tento institut umožňuje nejen vnější kontrolu veřejné správy, ale podporuje také angažovanost, informovanou veřejnou diskusi a přispívá k ochraně dalších práv a svobod občanů. V kontextu moderní informační společnosti, kdy jsou data cennou komoditou, má svobodný a rovný přístup k informacím zásadní význam.

Nicméně, jakožto i mnohá jiná subjektivní práva, je právo na informace zneužitelné. Právě na tento problém se zaměřuje předkládaná práce. Práce bude vedle teoretického úvodu analyzovat zneužití práva na informace jakožto důvod pro odmítnutí žádosti o informace ve světle české právní úpravy, primárně pak úpravy zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

V práci bude nejprve stručně představeno právo na informace jako takové, se zaměřením na jeho historický vývoj a právní zakotvení. Dále bude popisován fenomén zneužití práva, a to nejprve obecně, a následně konkrétně ve vztahu k právu na informace. Práce bude následně zaměřena na podmínky, za kterých může být žádost o informace odmítnuta právě z důvodu zneužití práva. Budou uvedeny relevantní judikáty českých soudů, které tento koncept vymezily a definovaly jeho hranice. Práce se důkladně bude věnovat zákonné úpravě a interpretaci novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v oblasti zneužití práva na informace, analyzuje a zhodnotí nové ustanovení, jehož praktickým dopadům bude věnována zvláštní pozornost.

K problematice zneužití práva na informace jsem se dostala přímo v praxi, v rámci své odborné stáže, kdy jsem z pozice povinného subjektu měla možnost se seznámit s reálnými situacemi a výzvami, které tento fenomén přináší. Na základě těchto zkušeností jsem si stanovila za cíl nabídnout nejen teoretický rámec, ale také praktický průvodce pro osoby, které se zajímají o problematiku práva na informace a jeho zneužití v rámci českého právního systému.

Práce by tak měla poskytnout nejen hlubší pochopení teoretických aspektů tohoto problému, ale i osvětlit praktické důsledky a nabídnout konkrétní doporučení a strategie, jak se s tímto fenoménem v praxi vypořádat. Práce bude rozdělena do částí, kapitol a bodů a na konci každé části bude uvedeno dílčí shrnutí.

1. Právo na informace

Tato část bude zaměřena na právo na informace obecně, přičemž se bude soustředit na jeho význam, historické souvislosti a právní rámec. V první kapitole bude stručně představeno právo na informace jako takové a budou nastíněny základní principy, na kterých je postaveno. V druhé kapitole budou ve stručnosti uvedeny historické souvislosti vývoje práva na informace. Ve třetí kapitole pak bude detailně rozebrána právní úprava práva na informace, nejprve z mezinárodního hlediska a následně v kontextu českého právního řádu.

1.1. Charakter práva na informace

Právo na informace je nedílnou součástí lidských práv, která nalzáme v obecné koncepci demokratického právního státu.¹ Má charakter veřejného subjektivního práva. Právo na informace je nejen v Listině² zakotveno jako politické právo, je tak neodmyslitelně spjato s aktivitami spojenými se správou věcí veřejných ve státě.³ Umožňuje občanům být informovanými účastníky demokratických procesů, čímž posiluje jejich možnosti podílet se na rozhodování i chránit svá další práva. Na toto právo můžeme nahlížet a rozlišovat ho z různých perspektiv.

V širším kontextu je provázáno se svobodou projevu; ta umožňuje jednotlivci volně vyjadřovat své názory, myšlenky a postoje, přičemž právo na informace může sloužit k zajištění dostupnosti informací, které jsou nezbytné pro otevřenou a informovanou diskuzi. Naopak, svoboda projevu pomáhá uplatňovat právo na informace tím, že umožňuje jednotlivcům sdílet své poznatky a zkušenosti bez omezení. Tedy nelze šířit informace, pokud je není možné získat, a šíření informací nemá smysl, není-li, kdo by je mohl přijímat.⁴

¹ Moderní pojetí demokratického právního státu zahrnuje vedle vázanosti právem a dělby moci dva základní principy, a to uplatňování většinové vůle lidu při současné ochraně rovných lidských (občanských a politických) práv a základních svobod. (Srov. např. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří a GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-7357_030-0. s. 222.; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. *Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk)*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9. s. 225)

² LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD vyhlášená pod číslem 2/1993 Sb. Dále jen "Listina".

³ Srov. KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 17

⁴ HUSSEINI, Faisal. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2. *marg.* č. 63.

V užším rámci se pak jedná o závazek na straně státu, který spočívá v povinnosti poskytovat informace.⁵ Zde právo na informace stojí na principu publicity (otevřenosti) veřejné správy,⁶ který až na výjimky⁷ zahrnuje právo na přístup ke všem informacím souvisejícím s výkonem veřejné správy.⁸ Jedná se o vztah mezi jednotlivcem a státem, který hraje klíčovou roli při kontrole veřejné správy a participaci na veřejném dění, může zajišťovat a podporovat základní premisu, že stát slouží občanům a ne naopak.⁹ Informovaná a aktivní občanská společnost může poskytnout kvalitní zpětnou vazbu, a zároveň slouží jako pojistka proti zneužití veřejné moci.¹⁰

1.2. Historické souvislosti

Právo na informace má své kořeny hluboko v historii. Postupný vývoj tohoto práva byl formován významnými dokumenty a událostmi, které utvářely moderní pojetí základních lidských, občanských a politických práv. Tato kapitola se ve stručnosti zaměřuje na klíčové momenty v historii práva na informace a na to, jak se tento koncept vyvíjel až do své současné podoby.

Jedním z prvních významných dokumentů, který se zabýval právními svobodami, ačkoli ještě zdaleka ne právem na informace, byla Magna Carta Libertatum z roku 1215. Tento anglický dokument, známý také jako Velká listina práv a svobod, položil základy pro moderní právní stát a omezil absolutní moc panovníka. Magna Carta představovala první krok směrem k rozvoji občanských práv, které později zahrnují i svobodu projevu a právo na informace.¹¹

První zákon, který explicitně zaručoval právo na přístup k veřejným informacím, byl přijat ve Švédsku v roce 1766. Tento zákon o svobodě tisku zavedl v paragrafech 6–11 princip veřejného

⁵ BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze. Teoretik*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-42-4. s. 79

⁶ Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, č. 106/1999 Dz.

⁷ Jako příklad těchto výjimek lze uvést utajované informace, obchodní tajemství, či vynálezy a průmyslové vzory.

⁸ S principem publicity veřejné správy je pak možno dát do kontrastu princip diskrétnosti (důvěrnosti) správy, který se uplatňuje v autoritativních politických režimech. (HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. *Academia iuris (C.H. Beck)*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 455).

⁹ K charakteru práva na informace jako základního politického práva viz např.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14. *body [13.] - [15.]*.

¹⁰ Srov. KORBEL, František. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-532-X. s. 47.

¹¹ Srov. BLAHOŽ, Josef Magna Carta Libertatum – Osmisté výročí. In: *Právník*, 6/2015. ISSN 0231-6625. s. 449-464. dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2015/6/1.Blaho%C5%BE_6_2015.pdf

přístupu k vládním dokumentům a otevřel tak cestu k větší transparentnosti ve správě věcí veřejných. Švédsko tímto krokem předběhlo svou dobu a stalo se průkopníkem v oblasti práva na informace. Tento zákon se stal inspirací pro mnoho dalších zemí a je považován za klíčový milník v historii tohoto práva.¹²

Dalším zásadním dokumentem, který přispěl k formování moderního pojetí občanských práv včetně práva na informace, byla Deklarace práv člověka a občana přijatá ve Francii v roce 1789.¹³ Tento revoluční dokument, vycházející z myšlenek osvícenství, zakotvoval základní práva a svobody, včetně svobody projevu a tisku.¹⁴ Ačkoli právo na informace nebylo v Deklaraci práv člověka a občana výslovně uvedeno, principy, které stanovila, poskytly základ pro budoucí rozvoj tohoto práva, sloužila i jako ideové východisko pro Listinu základních práv a svobod.¹⁵

Vývoj práva na informace byl také úzce spojen s širším hnutím za civilní a politická práva. Uznání přirozenoprávní koncepce základních lidských práv na mezinárodní úrovni vyjádřila Všeobecná deklarace lidských práv OSN, která je popsána na začátku následující kapitoly. V současnosti je svobodný přístup k informacím zakotven v právních rádech mnoha států světa.¹⁶

1.3. Právní úprava

V následujících bodech bude stručně uvedeno, jakým způsobem je právo na informace upraveno na mezinárodní, evropské a národní úrovni. Zaměříme se na klíčové mezinárodní smlouvy a dokumenty, které tvoří základní rámec tohoto práva, následně přiblížíme legislativu

¹² Srov. NORDIN, Jonas. *The Swedish Freedom of the Press Ordinance of 1766: Background and Significance*. Stockholm: The National Library of Sweden, 2023. ISBN 978-91-7000-474-2. s. 19. dostupné z: <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kb:publ-716>

¹³ Srov. PAVLÍČEK, Václav. Kapitola XIV. Práva, svobody a povinnosti. § 1 Ideové zdroje, východiska a charakteristika In: PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 478

¹⁴ „XI. článek – Svoboda šíření myšlenek a názoru je jedním z nejcennějších lidských práv. Každý může tudíž svobodně mluvit, psát, tisknout, s výjimkou toho, že by se jednalo o zneužití těchto svobod v případech stanovených zákonem.“ (Český překlad textu Deklarace práv člověka a občana, dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Deklarace_pr%C3%A1v_%C4%8Dlov%C4%9Bka_a_ob%C4%8Dana)

¹⁵ Srov. KÜHN, Zdeněk., KRATOCHVÍL, Jan., KMEC, Jiří., KOSAŘ, David. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Komentátor*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-609-5. s. 37-38

¹⁶ K tématu viz např. KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5. s. 23-37 (*Exkurz – ústavní a zákonné zakotvení práva na informace ve vybraných státech*)

Evropské unie, která podporuje transparentnost a přístup k informacím. Nakonec se kapitola bude věnovat specificky právní úpravě v České republice, která zajišťuje právo na informace a jeho uplatnění v praxi.

1.3.1. Mezinárodní a právo Evropské Unie

Základním, ač nezávazným, dokumentem, který načrtává právo na informace, je Všeobecná deklarace lidských práv¹⁷ přijatá Organizací spojených národů v roce 1948. Článek 19 deklarace stanoví:

„Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“

Přestože právo na informace zde není explicitně vyjádřeno, koncept práva na informace můžeme odvozovat z uvedeného práva vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace [...] jakýmkoli prostředky.

Dalším důležitým dokumentem je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,¹⁸ z roku 1966. Tam nalezneme právo na informace rovněž v článku 19, a to v odstavci druhém, spárované se svobodou projevu v obdobné formulaci jako ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Třetí odstavec pak uvádí, že omezení tohoto práva jsou možná, ve formě zákona a jsou-li nutná, a to „k respektování práv nebo pověstí jiných“ nebo „k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.“

V evropském prostoru je právo na informace upraveno v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,¹⁹ dokumentu Rady Evropy z roku 1950. Článek 10, nazvaný Svoboda projevu, je obsahově velmi podobný článku 19 Paktu. Ochranu práv obsažených v Úmluvě

¹⁷ Všeobecná deklarace lidských práv schválená Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 10. prosince 1948; dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/czech-cesky>

¹⁸ Vyhláška č. 120/1976 Sb., ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Dále jen „Pakt“

¹⁹ Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Dále jen „Úmluva“

zajišťuje Evropský soud pro lidská práva,²⁰ máme tak k dispozici bohatou judikaturu,²¹ přičemž Článek 10 byl opakovaně interpretován jako zahrnující právo na přístup k informacím, zejména pokud jde o informace veřejného zájmu.²²

Na úrovni samotné Evropské unie, je základním lidskoprávním dokumentem Listina základních práv Evropské unie²³ z roku 2000. Po Lisabonské smlouvě má od roku 2009 stejnou právní sílu jako zakládající smlouvy EU.²⁴ V článku 11 zaručuje svobodu projevu a informací, přičemž článek 42 upravuje právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské Unie.

Právo na přístup k dokumentům Evropské unie je upraveno také v Článku 15 Smlouvy o fungování Evropské unie.²⁵ Toto právo dále specifikuje Nařízení o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise,²⁶ tak aby byla zajištěna transparentnost a odpovědnost veřejných orgánů a občanům Evropské unie umožněn lepší přístup k informacím.

1.3.2. Česká právní úprava

Listina základních práv a svobod

Listina je velmi významnou součástí ústavního pořádku České republiky.²⁷ Jedná se o katalog lidských práv, který byl inspirován podobnými světovými dokumenty. Právo na informace je v Listině zakotveno jako jedno ze základních politických práv. Nalezneme jej

²⁰ Viz Hlava II Úmluvy.

²¹ Ke dni 10. 8. 2024 bylo v databázi soudu celkem 5847 záznamů dotýkajících se Článku 10. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/>

²² Srov. KORBEL, František. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-532-X. s. 25–28.

²³ Listina základních práv Evropské unie (2012/C 326/2), 12012P/TXT

²⁴ Článek 6 Smlouvy o Evropské unii (Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, (2012/C 326/1), 12008M/TXT)

²⁵ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (2012/C 326/1), 12016E/TXT

²⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Dokument 32001R1049

²⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 3.; původní uvozoovací zákon č. 23/1991 Sb. Listině dokonce přiznával „nadústavní sílu“, při převzetí právního řádu po vzniku samostatné České republiky v roce 1993 však Listina toto postavení ztratila (srov. KÜHN, Zdeněk., KRATOCHVÍL, Jan., KMEC, Jiří., KOSAR, David. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Komentátor*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-609-5. s. 38)

konkrétně ve druhém oddílu druhé hlavy, článku 17, kde stojí vedle svobody projevu. Není tomu tak náhodou, neboť, jak již bylo řečeno výše, svoboda projevu a právo na informace se vzájemně doplňují. Článek 17 Listiny zní následovně:

„Článek 17

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

(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.

(3) Cenzura je nepřípustná.

(4) 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.

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

Právo na informace vyjádřené v Listině má dvě hlavní roviny, a to negativní a pozitivní.²⁸ Negativní rovinu lze vyjádřit jako nárok na straně jednotlivce a povinnost na straně státu k nezasahování do výkonu práva na informace, odpovídá tak širšímu pojetí práva na informace. Pro tuto práci je však relevantní pojetí užší, kterému odpovídá druhá rovina, nárok pozitivní, tedy právo jednotlivce na přístup k informacím a povinnost státu tyto informace poskytnout. Tento pozitivní nárok je pak přímo vyjádřený v odstavci pátém článku 17 Listiny, který přímo ukládá povinnost některým subjektům informace poskytovat.

Právo na informace podle Listiny svědčí každému, nicméně podle judikatury existují „privilegovaní“ žadatelé, a to ti, kteří ve společnosti plní roli tzv. hlídačích psa.²⁹ Tato kategorie však může být poměrně široká, nejedná se pouze o novináře či neziskové organizace, ale může jít

²⁸ BARTOŇ, M., HEJČ, D. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] In: HUSSEINI, Faisal. Listina základních práv a svobod: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2. marg. č. 61.

²⁹ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16

i o jednotlivce, kteří se systematicky zajímají o veřejné dění a přispívají k informované diskuzi, stejně tak o studenty, kteří informace zpracovávají v akademických pracích.³⁰

Zákon o svobodném přístupu k informacím³¹

Jak již bylo řečeno v úvodu, zákon o svobodném přístupu k informacím je předpisem, jehož částí se tato práce bude primárně zabývat. Tento zákon je klíčovým předpisem, který komplexně upravuje právo na přístup k informacím, je v souladu s mezinárodními závazky a ústavním rámcem.³² Byl koncipován jakožto obecný právní předpis k realizaci práva na informace zaručeného Listinou.³³ Z dikce odstavce pátého článku 17 Listiny je patrné, že přijetí takového zákona předpokládá. Zákon upravuje jak povinnost zveřejňovat informace, tak povinnost poskytovat je na základě žádostí.

Zákon o svobodném přístupu k informacím je díky své obecnosti, ale i terminologické nejednoznačnosti velmi často předmětem diskuze. Není cílem zde podrobně InfZ rozebírat jako celek, nebylo by to ani možné, protože i přes to, že zákon má jen několik desítek paragrafů, komentářová literatura se dostává počtem stran do řádů tisíců³⁴ a judikatura je také velmi rozsáhlá.³⁵ Například kdo je či není povinným subjektem je věčná otázka.³⁶ Na které informace se

³⁰ Srov. KÜHN, Zdeněk., KRATOCHVÍL, Jan., KMEC, Jiří., KOSARĚ, David. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Komentátor*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-609-5. s. 815-816

³¹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Dále jen "zákon o svobodném přístupu k informacím" či "InfZ".

³² Srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 5

³³ Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, č. 106/1999 Dz.

³⁴ Nejrozsáhlejší komentář: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1. čítá 1238 stran

³⁵ Ke dni 9. 8. 2024 byl ve vyhledávací Nejvyššího správního soudu počet záznamů dotýkajících se InfZ celkem 1652, dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/>; srov. také např. přehled judikatury z r. 2013, ve kterém autor uvádí k jednotlivým oblastem v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím celkem 186 zásadních právních vět (KORBEL, František. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Judikatura (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-022-6.).

³⁶ Klasicky je problematickým zejména pojem "veřejné instituce" (§ 2 odst. 1), který se v zákoně objevil po novele z r. 2001, a od té doby se nejednou dostal až k Ústavnímu soudu (př. III. ÚS 671/02 ze dne 16. 1. 2003, III. ÚS

zákon vztahuje, a na které nikoli; či zda je na místě užít ten či onen důvod pro odepření poskytnutí informací, bývá také obvyklým předmětem diskuzí a sporů.³⁷

Za zmínku stojí, že vedle zákona o svobodném přístupu k informacím stojí i další zákony, které napomáhají k realizaci práva na informace, zejména lze uvést zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů,³⁸ ale, jak ostatně vyplývá ze samotného zákona o svobodném přístupu k informacím,³⁹ právo na přístup k informacím najdeme i napříč jinými zákony.⁴⁰

1.4. Shrnutí

Tato část výstižně představila právo na informace jako významné základní právo, které je zakotveno na různých úrovních právního řádu. Slouží jako nástroj pro zajištění transparentnosti a odpovědnosti veřejných institucí, umožňuje občanům přístup k informacím a podporuje jejich aktivní účast na správě veřejných záležitostí. Toto právo je chráněno a regulováno jak mezinárodními smlouvami a úmluvami, tak na ústavní a zákonné úrovni, čímž je zajištěna jeho široká ochrana a realizace v praxi.

686/02 ze dne 27. 2. 2003, I. ÚS 260/06 ze dne 6. 6. 2007, IV.ÚS 1146/16 ze dne 20. 6. 2017), a jeho výklad prošel poměrně dynamickým vývojem.

³⁷ Je tomu tak, protože se často jedná o citlivé téma. Na jedné straně zde máme žadatele, kteří vykonávají své základní právo dle Listiny, které se ale může střetnout s právy jiných (typicky s právem na ochranu osobnosti dle čl. 10 Listiny, ale i dalšími), či máme na druhé straně neurčitý a neuzavřený počet povinných subjektů, z nichž se některé se mohou nacházet na hraně veřejné a soukromé sféry a své informace, které, jak již bylo řečeno, mohou být cennou komoditou, nechtějí zveřejňovat.

³⁸ Právo na přístup k informacím vyplývá z článku 35 odst. 3 Listiny. Tento zákon byl přijat v souladu se Směrnicí Rady ES o volném přístupu k informacím o životním prostředí č. 90/313/EHS ze 7. 6. 1990 (Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, č. 123/1998 Dz). Dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“.

³⁹ Zákon o svobodném přístupu k informacím. § 2 odst. 3

⁴⁰ Jako příklady lze uvést zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon) § 52–56; zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě § 34–41; zákon č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé státní bezpečnosti (KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část. Beckovy právnické učebnice*. V Praze: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 459)

2. Zneužití práva

Tato část bude v první kapitole nejprve zaměřena na vymezení pojmu zneužití práva, zákaz zneužití práva a možnost jeho aplikace jako obecného právního principu. V druhé kapitole budou tyto obecné poznatky aplikovány na právo na informace, společně s demonstrací problematiky zneužití práva na informace.

2.1. Zneužití práva obecně a jeho zákaz

Existence fenoménu zneužití práva jde ruku v ruce s existencí právních pravidel. Zneužití práva je nežádoucí jev, a tak již staří Římané měli některé instituty, jejich účelem byla ochrana před zneužitím práva.⁴¹ Podřízenost státní moci právu a respektování obecně uznávaných právních principů je jedním z principů, na nichž je vybudován právní stát⁴² a zákaz zneužití práva lze v našem právním prostředí považovat za aplikovatelný obecný právní princip.⁴³

Obecně zneužití práva můžeme definovat jako výkon či uplatňování práva subjektivního nebo interpretaci práva objektivního, které jsou v rozporu s jeho účelem,⁴⁴ přestože nejsou

⁴¹ Římané dospěli k některým obecným formulacím zákazu zneužití práva, šikany – *aemulatio*, jak v občanském, procesním, ale i trestním právu, srov. BARTOŠEK, Milan. *Encyklopedie římského práva*. Praha: Panorama, 1981. ISBN 80-200-0243-X. s. 65; čelit šikaně v procesním právu bylo možno například pomocí námitky *exceptio doli generalis*, která ve své podstatě mohla být obranou proti šikanózním žalobám, srov. KINCL, Jaromír. *Dicta et regulae iuris aneb Právnícké moudroslovi latinské*. Upravil Michal Skřejpek. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-383-4. s. 85

⁴² Viz výše a srov. také PAVLÍČEK, Václav. Kapitola XI. Ústavní pořádek České republiky a místo mezinárodních smluv v ústavním řádu § 3 Místo principů a ústavních zvyklostí v ústavním pořádku a ústavní právo procesní. In: PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 359–372

⁴³ Je nepochybné, že právní principy tvoří imanentní součást našeho právního řádu, a je s nimi při tvorbě, interpretaci a aplikaci práva více či méně (citlivě) zacházeno. Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb. K problematice pramenů, funkce a aplikovatelnosti právních principů viz také např.: KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, ISBN 80-246-0483; WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006. ISBN 80-246-1246-1.; TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Studie (Auditorium). Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-01-8.

⁴⁴ Vycházíme-li z koncepce, že právní normy mají nějaký účel, cíl, který sledují.

v rozporu s objektivním právem nebo konkrétním zněním právní normy.⁴⁵ Aby došlo ke zneužití práva je třeba, aby byl naplněn objektivní a subjektivní prvek. Objektivním prvkem je uplatňování práva v rozporu se smyslem a účelem právní normy. Subjektivním prvkem je pak úmysl jednající osoby. Pokud je tento výkon práva veden zjevnou snahou způsobit újmu jinému nebo poškodit veřejný zájem, hovoříme o zakázaném zneužití práva.⁴⁶

Z uvedené obecné definice jasně vyplývá, že zneužití práva může nabývat nejrůznějších podob, a jeho zákaz se tak uplatní velmi široce. Zákaz zneužití práva můžeme pozorovat jak v rovině práva soukromého,⁴⁷ tak i v rovině práva veřejného.⁴⁸

Princip zákazu zneužití práva se jako stříbrná nit line právním řádem⁴⁹ a lze ho vnímat zejména jako korektiv principu legální licence.⁵⁰ Zákaz zneužití práva slouží jako materiální korektiv tam, kde by užití zákona bez dalšího znamenalo, že dojde ke zjevné nespravedlnosti. Ze své podstaty se logicky vždy dostává do střetu i s dalším obecným právním principem, a to principem právní jistoty. Na těchto principech stojí samotný demokratický a právní stát, a je tak třeba k této problematice přistupovat nanejvýš opatrně. Je třeba uvést, že zákaz zneužití práva je

⁴⁵ Srov. TICHÝ, Luboš., Zneužití práva – základní kategorie. In: TICHÝ, Luboš., MASŁOWSKI, Solange, TROUP, Tomáš. (eds.). *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016. ISBN 978-80-87975-43-55. s. 23

⁴⁶ Srov. KÜHN, Zdeněk., KRATOCHVÍL, Jan., KMEC, Jiří., KOSAŘ, David. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Komentátor*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-609-5. s. 626

⁴⁷ V evropských zemích je zákaz zneužití práva běžnou soukromoprávní zásadou. PULKRÁBEK, Zdeněk. *Zákaz zneužití práva v rozporu s jeho účelem*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 978-80-86861-93-7. s. 119–123. K podobám, které může zneužití práva v soukromoprávních vztazích nabývat viz např. PIPKOVÁ, Petra Joanna. § 8 [Zneužití práva]. In: PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, *marg.* č. 15.

⁴⁸ Prostor pro užití zákazu zneužití práva ve veřejném právu je poněkud užší, přesto se tato zásada nepochybně uplatní. K podobám, které může zneužití práva ve veřejnoprávních vztazích nabývat viz např. PRÁŠKOVÁ, Helena. In: POMAHAČ, Richard., [et. al.]. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7. s. 62–65

⁴⁹ V českém právním řádu tento princip nacházíme např. v Listině základních práv a svobod v čl. 11; zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku v §8; zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním v § 68

⁵⁰ Tento základní princip lze vyjádřit také tak, že je vše dovoleno, co není zákonem zakázáno. Nalézáme ho jak v Ústavě, čl. 2 odst. 4, tak Listině, čl 2 odst. 3., toto dvojí vyjádření podtrhuje jeho význam.

prostředek *ultima ratio*, tedy takový, k jehož užití by mělo docházet až v nejzazších případech, a že bude vždy třeba přistupovat k testu proporcionality.⁵¹

2.2. Zneužití práva na informace

Výše byla uvedena obecná definice zneužití práva a nastíněna aplikovatelnost zákazu zneužití práva. Na základě toho zneužití práva na informace tedy můžeme definovat jako takový výkon tohoto práva, který ve své podstatě nesměruje k získání informací, ale má jiný účel, kdy dochází k neodůvodněné újmě jednotlivce nebo společnosti.

Jak velkým problémem může být zneužívání práva na informace si můžeme ilustrovat na případu obce Seč, kde zneužívající jednání jediného žadatele vedlo k rezignaci všech členů zastupitelstva, čímž efektivně paralyzoval činnost dané územní samosprávy. Ve výročních zprávách (zveřejňovaných na základě § 18 InfZ) z let 2013⁵² a 2014⁵³ se dozvídáme, že jediný žadatel požadoval v několika desítkách žádostí nadměrné množství informací. Tento případ můžeme také pozorovat v sérii rozsudků Nejvyššího správního soudu, které se týkaly osvobození od soudních poplatků, kde můžeme vyčíst pozadí dané kauzy, kdy se jednoznačně jednalo o zneužití práva na informace. Žadatelovo chování je zde označeno jako šikanózní výkon práva, patologické jednání, kdy bez jakéhokoli smyslu podával rozsáhlé, nesmyslné žádosti o informace a následně využíval veškerých opravných prostředků, aby dále vyvíjel tlak na povinný subjekt.⁵⁴

⁵¹ viz ČERVÍNEK, Zdeněk. *Metoda proporcionality v praxi Ústavního soudu. Teoretik*. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-526-5. s. 34; kritéria testu proporcionality byla Ústavním soudem poprvé vyslovena v nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 10. 12. 1994, sp. zn Pl. ÚS 4/94

⁵² *"Všechny žádosti o informace byly podány jedním žadatelem. Jednotlivá podání obsahují až desítky různých požadovaných okruhů. Z důvodu nadměrného objemu požadovaných informací rezignovalo celé zastupitelstvo obce Seč dne 19. 12. 2013 z obavy, že obec nebude schopna plnit požadavky zákona č. 106/1999 Sb. Ministrem vnitra byl k 20. 1. 2014 jmenován správce obce. Správce obce rozhodnutím ze dne 31. 1. 2014 souhrnně odmítl 148 okruhů požadovaných informací pro zneužití zákona o svobodném přístupu k informacím."*

– Obec Seč (okres Ústí nad Orlicí): Výroční zpráva za rok 2013. Dostupné z: <http://obecsec.cz/wp-content/uploads/2019/01/Vyrocní-zprava-za-rok-2013.pdf>

⁵³ *"Patnáct žádostí o informace byly podány jedním žadatelem. Jednotlivá podání obsahují až desítky různých požadovaných okruhů. Všechny stížnosti a odvolání jsou od jediného stěžovatele."*

– Obec Seč (okres Ústí nad Orlicí): Výroční zpráva za rok 2014. Dostupné z: http://obecsec.cz/wp-content/uploads/2019/01/vyrocní_zprava_2014.pdf

⁵⁴ Viz např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 2 As 24/2015-52

Listina v čl. 17 odst. 4 stanoví, že: "*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem [...]*", a v čl. 17 odst., 5: "*[...] Podmínky a provedení stanoví zákon.*" Jak odst. 4, tak odst. 5 tedy kladou na omezení přístupu k informacím požadavek formy zákona. Materiálně pak musí jít o opatření v demokratickém právním státě nezbytná.⁵⁵ Zneužití práva ale nebylo zakotveno v zákoně o svobodném přístupu k informacím až do jeho novely, na kterou se práce podrobně zaměří později, účinné od 1. 1. 2023.⁵⁶

Protože však v praxi docházelo k případům, kdy bylo právo na svobodný přístup k informacím zneužito,⁵⁷ dovedla judikatura zejména Nejvyššího správního soudu,⁵⁸ že žádost o informace může být odmítnuta na základě tzv. faktického důvodu.⁵⁹ Zneužití práva jako faktický důvod pro odmítnutí žádosti o informace uváděla i komentářová literatura.⁶⁰ Po již zmíněné novele zákona o svobodném přístupu k informacím, byla tato mezera v právu částečně vyplněna.

Možnost povinných subjektů bránit se zneužití práva na informace je velmi důležitá. Zneužívající chování může vážně narušovat samotnou podstatu tohoto práva a tím i snižovat efektivitu a transparentnost veřejné správy.

⁵⁵ Srov. KORBEL, František. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-532-X. s. 37.

⁵⁶ Viz níže část 4. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím

⁵⁷ Kancelář veřejného ochránce práv ve svém šetření zjistila, že Krajskými úřady a ministerstvy bylo v období od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2020 vydáno celkem 47 rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace z důvodu zneužití práva. Viz Kancelář veřejného ochránce práv. *Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci zneužití práva na informace*. Sp. zn.: 4579/2020/VOP/VBG, Č. j.: KVOP-29177/2021

⁵⁸ Relevantní judikatura je rozebrána podrobněji v následující části 3. Judikatura

⁵⁹ Faktickým důvodem pro odmítnutí žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím není jen zneužití práva. V praxi se objevují i další případy, kdy není možné informaci dle InfZ poskytnout, ačkoli není k odmítnutí žádný zákonný důvod. Jde například o případ neexistence požadované informace nebo při opakovaných žádostech o totožné, již jednou vydané informace. Srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 769

⁶⁰ FUREK, Adam. § 15 [Rozhodnutí o odmítnutí žádosti]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 773–774.; srov. také JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 2. vydání. *Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 9788075985484.

Pokud by byly povinné subjekty zavalovány velkým množstvím žádostí, které jsou formulovány s cílem působit obtíže nebo narušit jejich fungování, mohlo to vést k výraznému zhoršení jejich schopnosti efektivně plnit další povinnosti.

Zneužívající žádosti mohou vést k tomu, že povinné subjekty musí vyčlenit neúměrné množství zdrojů na řešení nelegitimních žádostí, což zpomaluje nebo komplikuje správní procesy. To může mít za následek delší čekací doby na poskytnutí informací a sníženou schopnost rychle a účinně reagovat na legitimní žádosti.

Časté zneužívání práva na informace by mohlo vést povinné subjekty k větší opatrnosti nebo dokonce neochotě poskytovat informace i v případech, kdy je na jejich poskytnutí legitimní zájem. Toto defenzivní chování by pak mohlo mít za následek efektivní omezení přístupu k informacím všem a s tím spojenou ztrátu zájmu ze strany veřejnosti.

Konečně pak můžeme zmínit erozi právní jistoty. Pokud by docházelo k častému zneužívání práva na informace bez jasných instrukcí, jak se mu bránit, mohlo by to vést k tomu, že povinné subjekty začnou jednat nepředvídatelně a nekonzistentně.

2.3. Shrnutí

V první kapitole byla rozebrána definice zneužití práva, pojetí zákazu zneužití práva jako obecného právního principu a nastíněno jeho právní zakotvení. V druhé kapitole byly tyto obecné poznatky aplikovány na specifickou oblast práva na informace. Bylo prozkoumáno, jak může dojít ke zneužití práva na informace, a byl představen konkrétní případ, kde k takovému zneužití došlo. Bylo také uvedeno, jak soudy přistupují k identifikaci a řešení zneužití práva na informace, a proč je nutná možnost obrany proti němu. Tato kapitola poskytla ucelený pohled na problematiku zneužití práva ve vztahu k právu na informace a jeho praktické dopady.

3. Judikatura

Zákon o svobodném přístupu k informacím je obecným právním předpisem, který nenabízí konkrétní řešení pro rozmanité problémy a situace, jež se mohou objevit v praxi. Z tohoto důvodu je judikatura pro jeho výklad zásadní, protože poskytuje potřebnou interpretaci a aplikaci zákona v reálných případech. Jak již bylo zmíněno, judikatura v této oblasti je také velmi rozsáhlá a hraje klíčovou roli v doplnění a upřesnění zákonných ustanovení.

Povinné subjekty v oblasti práva na informace fungují jako správní orgány, které rozhodují o subjektivních právech jednotlivců, přičemž tento proces je upraven zákonem o svobodném přístupu k informacím a správním řádem.⁶¹ Tyto právní předpisy poskytují žadatelům nástroje k ochraně jejich práv.⁶² Pokud žadatel využije všechny dostupné prostředky k ochraně svých práv a obdrží konečné rozhodnutí ve správním řízení, má možnost obrátit se na nezávislý soud.⁶³ Pro účely správního soudnictví se pak dotváří prvky sporu v podobě žadatele na straně jedné a správního orgánu, který ztrácí své nadřazené postavení, na straně druhé.⁶⁴ Tento proces zaručuje vyváženost mezi právem žadatelů na přístup k informacím a pravomocemi správních orgánů, přičemž nezávislý soud zajišťuje spravedlivý a objektivní přezkum rozhodnutí, který může vyvážit případné nesprávnosti nebo přehmaty v rozhodování správních orgánů.

Tato část tedy bude blíže zaměřena na jednotlivá klíčová rozhodnutí soudů, přičemž sledovaným jevem bude postupné dovození zneužití práva jako možného důvodu pro odmítnutí žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedená rozhodnutí budou parafrázována a shrnuta. Citace pasáží z vybraných uvedených rozhodnutí jsou k nalezení v příloze.⁶⁵

⁶¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; dále je „správní řád.“

⁶² V případě zneužívajícího jednání tyto prostředky mohou být zneužity k vyvíjení dalšího nátlaku na povinný subjekt.

⁶³ Listina stanoví v čl. 36 odst. 2, že „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Ovšem interpretace Čl. 6 Úmluvy toto právo rozšiřuje, tak, že *je třeba připustit konečné slovo soudu alespoň v jedné instanci, a to v plném rozsahu rozhodování*, viz WINTEROVÁ, Alena a MACKOVÁ, Alena. *Civilní právo procesní*. 9. aktualizované vydání. *Student (Leges)*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-298-1. str. 22

⁶⁴ WINTEROVÁ, Alena a MACKOVÁ, Alena. *Civilní právo procesní*. 9. aktualizované vydání. *Student (Leges)*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-298-1. str. 25

⁶⁵ Viz příloha 1

3.1. Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud⁶⁶ je ze své povahy⁶⁷ hlavním tvůrcem judikatury v oblasti práva na informace, včetně problematiky zneužití tohoto práva. V následujících bodech jsou chronologicky uvedena nejvýznamnější rozhodnutí NSS týkající se jak samotného zneužití práva, tak zneužití práva na informace.

3.1.1. K samotnému zákazu zneužití práva

Významným, hojně citovaným rozsudkem⁶⁸ ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval povahou zneužití práva je rozsudek 1 Afs 107/2004-48 ze dne 10. 11. 2005.⁶⁹ NSS se zde zabýval samotnou podstatou zneužití práva. Definoval ho jako výkon subjektivního práva k neodůvodněné újmě jiného či společnosti, takový výkon práva pak, s odkazem na zásadu *lex specialis derogat legi generali*, označuje za pouze zdánlivě dovolený. Konstatoval, že výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, neposkytne ochranu. Dále NSS podotkl, že se jedná o materiální korektiv formálního pojetí práva, který přináší do právního řádu hledisko spravedlnosti. Zdůraznil však, že aplikace zákazu zneužití práva představuje výjimku, a vždy záleží na okolnostech konkrétního případu.

Dalším významným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu je usnesení rozšířeného senátu NSS 1 As 70/2008-74 ze dne 27. 5. 2010,⁷⁰ ve kterém NSS pokračoval v definici zákazu zneužití práva. Vyjádřil se zde k možnosti využití principu zákazu zneužití práva, popsal ho jako obecné pravidlo českého vnitrostátního práva, které vyplývá ze samotného hodnotového základu materiálního právního státu, kterým je Česká republika. Upozornil ovšem, že aplikace zákazu zneužití práva je prostředek *ultima ratio*, a musí být proto uplatňován restriktivně a za poměření s jinými základními principy, na kterých právní řád stojí, zejména pak principem právní jistoty.

⁶⁶ Dále také jen jako "NSS"

⁶⁷ NSS je vrcholným orgánem soustavy správního soudnictví má roli sjednocovatele judikatury, viz § 12 zák. č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“)

⁶⁸ Dle právního informačního systému beck-online byl tento rozsudek ke dni 5. 1. 2024 citován v judikatuře a literatuře celkem 676x.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS

⁷⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS

Nejvyšší správní soud rozšířil repertoár judikatury ke zneužití práva ve svém rozsudku 1 As 27/2011-81 ze dne 4. 5. 2011,⁷¹ ve kterém se odkazuje na princip obecné svobody jednání jednotlivce vysloveného v čl. 2 odst. 3 Listiny a s odkazem na svá předchozí rozhodnutí i rozhodnutí Ústavního soudu vyslovuje, že tato svoboda jednotlivce může být omezena v krajních případech zneužití práva. Takové jednání musí být dostatečně prokázáno a rozhodující subjekt mu nemusí poskytnout právní ochranu – nepřiznat účinky.

Rozsudek NSS 5 As 112/2011-55 ze dne 30. 5. 2012⁷² v přístupu k problematice zneužití práva v podstatě navazuje na všechny výše uvedené a shrnuje je. Nejvyšší správní soud uvádí, že: "*[...] chování (které) formálně vzato odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pocitováno jako nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho zneužití. [...]*" Opakuje, že zákaz zneužití práva je materiálním korektivem formálního pojmání práva, a znovu upozorňuje, že musí být chápan jako výjimka z pravidla a vždy je třeba posuzovat okolnosti konkrétního případu. Obdobně se pak ke zneužití práva Nejvyšší správní soud vyjadřuje i ve svých dalších rozhodnutích, jmenovitě například Rozsudek rozšířeného senátu 4 As 113/2018-39 ze dne 18.12.2018⁷³.

3.1.2. Ke zneužití práva na informace

Prvním z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se přímo dotýkal otázky zneužití práva na informace, je rozsudek 7 As 101/2011-66 ze dne 26. 10. 2011.⁷⁴ Tento případ se týkal osvobození od soudních poplatků, v daném případě šlo o spor, který vyvěral ze žádosti na informace. NSS uvedl, že je mu známo, že žadatel vede množství sporů týkajících se poskytování informací dle InfZ, které často pokračují jako spory soudní. NSS zde zdůrazňuje zásadní roli, kterou hraje široce pojaté právo na svobodný přístup k informacím jako nástroj pro zvýšení transparentnosti a kontrolu veřejné moci. Za nepřehlédnutelné však označuje, že výkon tohoto práva kverulační, zjevně šikanózní, či orgány veřejně moci cíleně paralyzující, může mít významné negativní důsledky, které mohou dokonce popřít smysl a účel práva na svobodný přístup

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, čj. 5 As 112/2011-55

⁷³ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS

k informacím a způsobit jeho diskreditaci. Odkazuje pak na potřebu citlivé regulace uvedených případů. Ta se může za určitých okolností díť, jako v daném případě, i cestou výjimečného odepření práva na osvobození od soudních poplatků pro povahu sporů, které účastník vede.

Ve svém rozsudku 9 Ans 7/2012-56 ze dne 27. 6. 2012⁷⁵ se NSS zabýval šíří jednání, které lze definovat jako šikanózní. V daném případě se jednalo o problematiku nahlížení do spisu, kdy žadatelka měla za to, že informaci lze získat i prostřednictvím InfZ. NSS k tomu dodává, že v takové domněnce nelze spatřovat šikanu, ale právní názor žadatelky a účel její žádosti zjevně nebylo kverulační jednání, ale snaha získat informace snazší cestou. NSS konstatuje, že nahlížení do spisu je právem, nikoli povinností a na základě jeho nevyužití nelze usuzovat na zneužití práva. Přitom názor povinného subjektu o tom, že požadovaná informace nespadá pod režim InfZ, jej nezbujuje povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 InfZ. Vedle toho žadatelka vedla další dva spory, ve kterých se jednalo o poskytnutí jiných, nesouvisejících informací, každá z těchto věcí měla jinou podstatu. Lze shrnout, že ani vícero sporů o poskytnutí informací nezakládá šikanózní výkon práva, a stejně tak nemůže být k tíži žadatele právní názor povinného subjektu. Zde se znovu promítá povaha zákazu zneužití práva jako prostředku *ultima ratio* a vidíme, že k definici šikanózního výkonu je třeba přistupovat restriktivně.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu 6 As 68/2014-21 ze dne 25. 6. 2014⁷⁶ je opět vysloveno, že zákaz zneužití práva musí být chápán jako výjimka z pravidla, a nelze tak předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat. V tomto případě se jednalo o rozhodnutí Rady obce, která se usnesla neposkytovat žádné informace konkrétnímu žadateli. NSS uvádí, že i kdyby se v daném případě jednalo o zneužívající jednání, forma, kterou povinný subjekt zvolil je v rozporu s postupem stanoveným InfZ. Nelze vydat rozhodnutí, které *pro futuro* zbaví žadatele možnosti užívat práva na informace. NSS zde rozvíjí charakteristiku zákazu zneužití práva jako pružného institutu, který má mít možnost reagovat na nepřehledné množství životních situací, na které obecná právní norma nemůže pamatovat, a stanovením přesných pravidel by byl popřen jeho smysl a samotná podstata. Opět zdůrazňuje, že vždy záleží na okolnostech jednotlivého daného případu.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, čj. 9 Ans 7/2012-56

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-21

V rozsudku rozšířeného senátu, 8 As 55/2012-62 ze dne 22. 10. 2014,⁷⁷ se NSS zabýval otázkou poskytování informací o platech povinného subjektu. Ve svém rozsudku výslovně uvádí, že za striktně vymezených podmínek lze v konkrétních případech odmítnout žádost o informace z důvodu zneužití práva. Jako příklad pak zmiňuje cíl šikanovat, vydírat, vyprovokovat nenávisť apod. Tento závěr Nejvyšší správní soud opakuje například ve svých rozsudcích 8 As 12/2015-46 ze dne 25. 3. 2015⁷⁸ a 10 As 112/2015-54 ze dne 24. 9. 2015⁷⁹.

Dalším z řady rozsudků, který se týká této problematiky je rozsudek NSS 4 As 385/2019-55 ze dne 26. 2. 2020,⁸⁰ ve kterém Nejvyšší správní soud již prezentuje zneužití práva na informace jako takzvaný faktický důvod pro odmítnutí žádosti, tady takový, který není zákonem předvídaný, ale v určitých případech může být důvodem k odmítnutí žádosti. V daném případě však NSS nepřisvědčil povinnému subjektu, který namítal šikanózní charakter žádosti, protože by žadatelka mohla poskytnuté informace zneužít v soutěži politických stran a seskupení. Naopak uvedl, že právo na informace zcela legitimně může sloužit ke kritice volených zástupců v rámci veřejné diskuze.

V rozsudku 5 As 193/2018-48 ze dne 6. 4. 2020⁸¹ Nejvyšší správní soud opět opakuje závěr, že pokud považovaly správní orgány žádost žalobkyně za šikanózní, mohly odmítnout poskytnutí informace pro zneužití práva. Takové odmítnutí pak podléhá soudnímu přezkumu. Zdůrazňuje ale důležitost vyslovení zneužití práva a řádného odůvodnění. V dané věci správní orgány neuvedly úvahy o zneužití práva nebo šikanózní žádosti, přičemž NSS konstatoval, že pokud správní orgány dospěly k závěru o zneužití práva, měly to výslovně uvést a zdůvodnit. Soudy nemohou domýšlet argumentaci správních orgánů a nemají co přezkoumávat, pokud tyto úvahy v rozhodnutích chybí. Soudní přezkum neslouží k doplňování důvodů správních rozhodnutí a nedostatky nemohou být napraveny až v soudním řízení.

V rozsudku 5 As 370/2019-23 ze dne 5. 2. 2021⁸² se NSS zabýval konkrétním případem, kdy byla žádost o informace odmítnuta z důvodu zneužití práva. Četnost žádostí se v daném

⁷⁷ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 12/2015-46, č. 3310/2015 Sb. NSS

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, čj. 10 As 112/2015-54

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020, čj. 4 As 385/2019-55

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 5 As 193/2018-48

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 As 370/2019-23

případě objektivně nedala považovat za zahlcení, povinný subjekt navíc ani jednou nepřistoupil k využití institutu mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací. Samotný obsah žádostí byl koherentní a směřoval k veřejné kontrole a rozšíření veřejné debaty. Nejvyšší správní soud nezpochybil, že institut zneužití práva může *ultima ratio* představovat důvod pro odmítnutí žádosti o informace, v daném případě však konstatoval, že se o případ zneužití práva nejednalo, neboť prokazatelně nedošlo k šikaně, snaze o paralyzaci či obdobnému patologickému jevu. Zároveň informace nebyly užity k jinému než právním řádem předvídanému účelu.

Poslední rozsudek NSS, který bude na tomto místě uveden je 1 As 96/2021-43 ze dne 1. 4. 2022.⁸³ Jednalo se o případ, kdy povinný subjekt tvrdil, že žadatel zneužívá právo na informace za účelem získání informací pro vedení soukromoprávního sporu s ním. Nejvyšší správní soud zde uvádí, že InfZ vychází ze zásady, že informace se až na výjimky poskytují, proto je třeba ke všem omezením přistupovat restriktivně a musí být řádně odůvodněna. Obsáhle rekapituluje a shrnuje svou předchozí judikaturu. Uvádí, že: „*závěr povinného subjektu pomíjí [...] principy a pravidla stanovená pro poskytování informací.*“ NSS uvádí, že v situaci, kdy se s požadovanými informacemi může pojit potřeba ochrany práv třetích osob jako ochrana autorských práv, osobních údajů, obchodního tajemství apod., povinný subjekt musí všechny tyto okolnosti zohlednit před vyslovením zneužití práva na informace. Nejvyšší správní soud proto zrušil veškerá napadená rozhodnutí a věc vrátil povinnému subjektu k dalšímu řízení. Zde opět můžeme pozorovat doktrínu, že k omezení práva na informace z důvodu jeho zneužití je třeba přistupovat nanejvýš restriktivně.

3.2. Ústavní soud

Ústavní soud zaštiťuje ochranu ústavnosti.⁸⁴ Protože právo na informace je jedním ze základních práv uvedených v Listině, případy, které se ho dotýkají, se mohou ocitnout právě před Ústavním soudem. Níže jsou uvedena některá rozhodnutí relevantní k problematice zneužití práva na informace.

Ústavní soud se zabýval smyslem práva na informace v zásadním nálezu pléna ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 2/10.⁸⁵ Ve svém rozhodnutí akcentoval význam svobody projevu a práva na informace jako jednoho z nejdůležitějších základů demokratické společnosti. Smyslem a účelem

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, čj. 1 As 96/2021-43

⁸⁴ Čl. 83 Ústavy

⁸⁵ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb.

práva na informace je veřejná kontrola výkonu státní moci. Široce pojatý přístup k poskytování informací posiluje důvěru společnosti, bez důvěry společnosti není výkon veřejné moci v demokratickém státě možný. Veřejná diskuze je v demokratickém právním státě nejen legitimní, ale i nezbytná. Omezení přístupu k informacím musí být v jednotlivých věcech zkoumáno ve smyslu naplnění podmínky nezbytnosti takového omezení. Pokud dojde ke střetu ústavních hodnot, je nutné je zvažovat a poměřovat s ohledem na konkrétní podmínky každého jednotlivého případu.

Dalším velmi významným rozhodnutím Ústavního soudu je tzv. "Platový nález". Jedná se o nález IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017,⁸⁶ ve kterém se soud zabýval poskytováním informací o platech zaměstnanců. Ústavní soud zde s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva⁸⁷ vymezuje čtyři kritéria pro posouzení, do jaké míry je odmítnutí přístupu k informacím zásahem do základních práv žadatele. Těmito kritérii jsou: 1) *účel vyžadované informace* – informace by měla být vyžadována za účelem přispění k veřejné diskusi, 2) *povaha vyžadované informace* – měla by splňovat test veřejného zájmu, tedy vzhledem ke kontextu umožňovat účast na veřejných záležitostech, 3) *role žadatele* – role novináře, společenského kontrolního orgánu či nevládní organizace, kteří mají za cíl informovat společnost, má zvláštní váhu jako role „hlídacího psa“ a 4) *existující a dostupná informace* – existence a dostupnost informace je důležitým kritériem pro toto posouzení. Dále uvádí *test nezbytnosti v demokratické společnosti*, který se užívá k posouzení otázky, zda zásah do práva na informace odpovídal naléhavé společenské potřebě, zda byl proporcionální ke sledovanému legitimnímu cíli a zda důvody dané k jeho ospravedlnění jsou významné a dostatečné. Ústavní soud ve vztahu ke zneužití práva odkazuje na judikaturu NSS, kdy konstatuje, že za striktně vymezených podmínek, pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech mají za cíl poškodit konkrétní fyzické osoby, je možné žádosti na základě principu zákazu zneužití práva odmítnout.

V nálezu I. ÚS 1083/16 ze dne 21. 5. 2019,⁸⁸ Ústavní soud vyslovil, že v soudní praxi se ustálil názor, že v případy zneužití práva na informace lze řešit výjimečným odepřením žádosti o informace. Odkazuje přitom na Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS. Konstatuje, že opakované nezaplacení

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16

⁸⁷ Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku č. 18030/11.

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16

zjevně oprávněné úhrady nákladů je doktrínou považováno za jeden z typických případů pro neposkytnutí žádané informace. Právo na informace zaručené Listinou je chráněno, ale šikanózní návrhy či postupy, které se vyznačují úmyslem účastníka způsobit škodu, a to nejen ostatním, ale celkově zbytečně zatěžovat soustavu orgánů veřejné moci, nejsou. Zneužívání nevede k právem předvídanému cíli, kterým je uplatnění hmotného práva na informace – žadatel se nedomáhá svého práva ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

3.3. Ostatní

Rozhodnutí relevantní k tématu zneužití práva na informace nacházíme i v praxi jiných soudů než Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Jedním z nich je rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové 52 A 76/2014-97 ze dne 13. 2. 2015.⁸⁹ Soud rozhodoval v případě žadatele, o kterém mu z úřední činnosti bylo známo, že vede množství sporů týkajících se poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím.⁹⁰ Přitom postup dotyčného v uvedených sporech nasvědčoval tomu, že jeho cílem ve skutečnosti není rychlé a efektivní meritorní vyřešení věci – poskytnutí informace, ale vedení samotného řízení – pro zatížení a šikanu povinného subjektu. Podání tohoto žadatele byla převážně velmi rozsáhlá a komplikovaná, přičemž s reakcí povinných subjektů byl málokdy spokojen. Popsané jednání tedy soud označil jako systematické zneužívání práva na přístup k informacím.

Městský soud v Praze ve svém rozsudku 14 A 95/2019–64 ze dne 4. 5. 2020⁹¹ rozhodoval o tom, zda v daném případě došlo ke zneužití práva. Soud ve svém rozsudku velmi umně shrnul problematiku principu zákazu zneužití práva na informace. Vyložil, že široce pojatý přístup k informacím je jednou z nejefektivnějších cest k transparentci veřejné správy, ale jakožto i jiná politická práva, má právo na informace své limity. Toto právo by mělo být využíváno, ne zneužíváno. Charakterizoval zneužití práva jako případ, kdy jej někdo vykonává k neodůvodněné újmě jiného nebo společnosti, dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Zneužití práva na informace může v určitých případech vést k odmítnutí žádosti o informace, platí ale, že tento důvod je *ultima ratio*, proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a chápán jako výjimka

⁸⁹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 13. 2. 2024, sp. zn. 52 A 76/2014–97

⁹⁰ Jednalo se o žadatele, který způsobil rezignaci všech zastupitelů obce Seč, viz výše část 2. Zneužití práva, kapitola 2.2. Zneužití práva na informace

⁹¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2020, sp. zn. 14 A 95/2019–64

z pravidla. V rozhodovaném případě žadatel požadoval informace, na které by měl v obecném smyslu právo. Jednalo se o množství blížící se několika stům rozsáhlých žádostí, což ale samo o sobě nezakládá zneužití práva. Soud tak zkoumal, zda k množstevnímu aspektu v tomto konkrétním případě přistoupil i další faktor, který indikuje zneužití práva. Dospěl k závěru, že žadatel právo zneužíval, neboť z jeho postupu nebylo možno seznat, že by jeho úmyslem byla kontrola veřejné správy, tj. naplnění účelu práva na přístup k informacím. Žadatel vedl s povinným subjektem soukromoprávní spory v oblasti, ve které se domáhal obrovského množství informací. V souhrnu soud konstatoval, že tyto okolnosti vedou k závěru, že žádosti o informace ze strany žadatele nepředstavují legitimní výkon práva na informace, ale jeho zneužití.

3.4. Shrnutí

Jednotlivé kapitoly této části představily dohromady dvě desítky zásadních rozhodnutí soudů. Nejstarší z uvedených rozhodnutí pochází z roku 2005, nejnovější pak z roku 2022, to naznačuje, že jak samotné zneužití práva, tak zneužití práva na informace jsou relevantní a důležitá témata, která jsou neustále aktuální. Tato otázka je obzvláště významná v kontextu ochrany povinných subjektů před zneužíváním práv k šikanování nebo narušování jejich fungování.

Přestože v českém právním prostoru není judikatura právně závazná, může výrazně ovlivnit budoucí novelizace InfZ tím, že identifikuje nedostatky nebo nejasnosti v současném znění, které vyvstanou během soudních sporů. Pokud se určitý problém vyskytuje opakovaně a vede ke sporům, může to signalizovat potřebu legislativních změn, aby byla zajištěna větší právní jistota a efektivita. Uvedená rozsáhlá judikatura byla jednoznačně velmi významná pro přijetí novely zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu ke zneužití práva.

Nejdůležitější teze, které soudy vyslovily můžeme shrnout následovně. Výkon subjektivního práva k neodůvodněné újmě jiného či společnosti, je výkon práva pouze zdánlivě dovolený. Princip zákazu zneužití práva je obecné pravidlo, které vyplývá ze samotného hodnotového základu materiálního právního státu. Jedná se materiální korektiv formálního pojmání práva. Aplikace zákazu zneužití práva je prostředek ultima ratio, a musí být uplatňován restriktivně a za poměření s jinými základními principy. Zákaz zneužití práva je pružný institut, který má mít možnost reagovat na nepřeberné množství životních situací, na které obecná právní norma nemůže pamatovat, vždy bude záležet na okolnostech konkrétního případu. Pokud správní orgány dospějí k závěru o zneužití práva, musí to výslovně uvést a zdůvodnit. Zneužívající jednání musí být dostatečně prokázáno. Smyslem a účelem práva na informace je veřejná kontrola výkonu státní moci. Výkon práva na informace kverulační, zjevně šikanózní, či orgány veřejné moci cíleně

paralyzující, může ale mít významné negativní důsledky. Za striktně vymezených podmínek tak lze v konkrétních případech odmítnout žádost o informace z důvodu zneužití práva.

4. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím

Tato část bude zaměřena na novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, a to konkrétně na její část týkající se problematiky zneužití práva na informace. Nejprve bude uveden historický kontext, který popíše původní stav právní úpravy a rovněž budou popsány předchozí pokusy o změnu zákona, které byly motivovány snahou řešit problémy spojené se zneužitím práva na informace.

Následně se zaměříme na samotnou novelu, která zakotvila nový § 11a, přičemž tento paragraf bude podrobně rozebrán z hlediska jeho znění a cílů, které sleduje. Bude kladen důraz na pochopení toho, jak § 11a ovlivňuje možnost omezit právo na informace povinnými subjekty při ochraně před jeho zneužíváním.

Další kapitola bude empiricky zaměřena na praktické důsledky této novely, zejména to, jakým způsobem ovlivnila rozhodovací praxi povinných subjektů. Také se pokusíme zhodnotit, zda novela skutečně naplnila svůj zamýšlený cíl nebo zda přinesla nové výzvy a problémy, které bude třeba v budoucnu řešit.

Poslední kapitola bude zaměřena na judikaturu, která byla vydána v souvislosti s novou právní úpravou, konkrétně s ustanovením § 11a. V této části se budeme věnovat soudním rozhodnutím, jež interpretují a aplikují toto nové ustanovení v praxi. Analyzujeme, jak soudy přistupovaly k případům, kde bylo namítáno zneužití práva na informace, a jakým způsobem hodnotily oprávněnost využití § 11a povinnými subjekty.

4.1. Historický kontext

Možnost omezit přístup k informacím na základě žádosti, která byla „*formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně*“ byla zakotvena v § 8 odst. 3 písm. b) zákona o právu na informace o životním prostředí již od jeho vzniku v roce 1998 až do 31. 12. 2022. Sama důvodová zpráva k tomuto zákonu⁹² označuje tento důvod za problematický, nicméně komentuje, že vychází ze směrnice ES a že se jedná o případy kdy je zřejmé, že žádostí se sledují jiné cíle, nežli je získání dané informace. V podstatě se tedy jednalo o zakotvení možnosti odmítnutí žádosti o informace z důvodu zneužití práva. Ve vyjádření zákonodárce o problematičnosti tohoto ustanovení však nejspíše nalzáme důvod, proč podobné ustanovení nebylo zakomponováno i do zákona o svobodném přístupu k informacím, který byl přijat o rok později.

⁹² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, č. 123/1998 Dz

Ke zneužívání práva na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím ale bohužel docházelo. Jak bylo ukázáno, judikatura dovodila, že zneužití práva jako důvod pro odmítnutí žádosti o informace je nástrojem, který je možné v nejzazších případech použít. Postupem času začalo být jasné, že je novela ve vztahu k problematice zneužití práva potřebná, zejména aby byl naplněn formální požadavek zákonné formy pro omezení přístupu k informacím, ale také pro praxi povinných subjektů, které se se zneužívajícím jednáním setkávaly.⁹³

Historicky se objevily pokusy novelizovat zákon o svobodném přístupu k informacím, tak aby obsahoval formulaci, která by umožňovala odmítnutí žádosti o informace z důvodu zneužití práva. V roce 2011 byl předložen návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím,⁹⁴ který navrhoval do § 11 InfZ zahrnout vyjádření zákazu zneužití práva obdobně jako v zákoně o právu na informace o životním prostředí, tedy že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud „je žádost ze strany žadatele formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně.“ Tento návrh byl však vzat zpět před projednáváním v 1. čtení.⁹⁵

V roce 2014 byla navržena novela zákona o svobodném přístupu k informacím v Senátu.⁹⁶ Tento návrh operoval se zřízením specializovaného „Úřadu pro ochranu informačních svobod“, kterému měly být svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast práv a svobod podle čl. 17 Listiny, zejména pak oblast svobodného přístupu k informacím. Kompetenci vypořádat se zneužívajícím jednáním by pak měl právě tento úřad, a to na základě nového odstavce 7 v § 11 InfZ, který měl znít: „Povinný subjekt může Úřadu navrhnout odmítnout zcela nebo zčásti zjevně nerozumnou žádost o poskytnutí informace.“ Tento návrh byl po projednání Senátem zamítnut.⁹⁷

⁹³ Přestože novelou se právní stav fakticky nemění, zakotvení v zákoně dává povinným subjektům větší jistotu, že zneužívající žádosti o informace mohou odmítnout, a poskytuje jednotný rámec a pokyny, jak k tomuto kroku přistoupit.

⁹⁴ Sněmovní tisk 292/0, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=69476&pdf=1>

⁹⁵ Záznam o průběhu jednání o sněmovním tisku 292/0, dostupný z: <https://psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=6&T=292>

⁹⁶ 296 Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, Senát, 2014, 9. funkční období, dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/72472/60907>

⁹⁷ Záznam o průběhu jednání o senátním tisku 296, dostupný z https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3538

Dalším, tentokrát téměř úspěšným, pokusem byl návrh novely o svobodném přístupu k informacím z roku 2019.⁹⁸ Tento návrh zahrnoval nový § 11a, který zněl následovně:

„§ 11a

Povinný subjekt může poskytnutí informace odmítnout, pokud lze ve vztahu k podané žádosti dovést zneužití práva na informace, zejména lze-li dovést, že cílem žádosti je způsobit

a) nátlak na osobu, již se týká požadovaná informace, nebo

b) nepřiměřenou zátěž povinného subjektu,

a to zpravidla v souvislosti s předcházejícím postupem povinného subjektu vůči žadateli nebo se vztahem s osobou uvedenou v písmenu a).“

Návrh tak reflektoval judikaturu ke zneužití práva, která byla v té době již obsáhlá a ustálená.⁹⁹ Novela InfZ včetně uvedeného § 11a byla dlouze projednávána. Po projednání ve výborech byl poslancům v roce 2021 doručen tisk 633/5,¹⁰⁰ kde byl navrhovaný § 11a upraven do podoby, která v podstatě odpovídala znění, které bylo schváleno až na základě návrhu novely z roku 2022. Poslanecká sněmovna se v osmém volebním období nikdy nedostala ke 2. čtení tohoto návrhu a tato novela tak neprošla.¹⁰¹

4.2. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím

Možnost odmítnout informaci z důvodu zneužití práva se do InfZ tedy dostala až novelou přijatou v roce 2022. Návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím byl poslancům rozeslán dne 19. 5. 2022 jako sněmovní tisk 222.¹⁰² Návrh poslaneckou sněmovnou prošel

⁹⁸ Sněmovní tisk 633/0, Poslanecká sněmovna, 2019, VIII. volební období, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=167964>

⁹⁹ Srov. část 3. Judikatura

¹⁰⁰ Sněmovní tisk 633/5, Poslanecká sněmovna, 2021, VIII. volební období, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=188110>

¹⁰¹ Záznam o průběhu jednání o sněmovním tisku 633/0, dostupný z: <https://psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=633>

¹⁰² Sněmovní tisk 222/0, Poslanecká sněmovna, 2022, 9. volební období, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=212290>; záznam průběhu jednání o sněmovním tisku dostupný z: <https://psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=9&T=222>

poměrně hladce a následně byl 20. 7. 2022 přijat všemi přítomnými poslanci.¹⁰³ Senát schválil návrh zákona ve znění postoupeném poslaneckou sněmovnou dne 10. 8. 2022.¹⁰⁴ Prezident následně podepsal zákon 16. 8. 2022. Zákon byl vyhlášen 31. 8. 2022 ve Sbírce zákonů v částce 111 pod číslem 241/2022 Sb.

Dne 1. 1. 2023 vešla novela zákona o svobodném přístupu k informacím¹⁰⁵ v účinnost. Zakotvuje ustanovení § 11a, bez nadpisu, ve znění:¹⁰⁶

„(1) Povinný subjekt může odmítnout žádost nebo její část do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, 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.“

První věcí, které si můžeme všimnout, zvláště ve srovnání s původně navrhovaným zněním z roku 2019, je, že v uvedeném paragrafu nenacházíme slovní spojení „zneužití práva.“ Přestože

¹⁰³ Záznam o hlasování Poslanecké sněmovny dostupný z: <https://psp.cz/sqw/text/hlasy.sqw?G=78595>, 334 USNESENÍ Poslanecké sněmovny z 29. schůze ze dne 20. července 2022, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=215164&pdf=1>

¹⁰⁴ 553. usnesení senátu z 28. schůze, konané dne 10. srpna 2022, dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=104986>

¹⁰⁵ Zákon č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů. Dále jen "novela zákona o svobodném přístupu k informacím".

¹⁰⁶ Touto novelou bylo zakotveno prakticky totožné znění také do § 8a zákona o právu na informace o životním prostředí a byla vypuštěna výše zmíněná formulace v § 8 odst. 3 písm. b).

teorie i judikatura s tímto termínem operují, zákonodárce se rozhodl jej vypustit. I když neexistují žádné statistiky, je na místě konstatovat, že zákon o svobodném přístupu k informacím je jedním ze zákonů, které velmi často čtou jak laici, tak nepoučení profesionálové. Lze předpokládat, že toto slovní spojení bylo odstraněno kvůli možnému negativnímu přijetí ze strany čtenářů litery zákona, protože slovo „zneužití“ může být pro svou expresivitu vnímáno nepříznivě.

K odmítnutí žádosti podle § 11a je zde stanovena 7denní lhůta ode dne jejího přijetí. Tato lhůta je dle názoru Ministerstva vnitra stanovena jako prekluzivní.¹⁰⁷ Lhůta pro vyřízení žádosti o informace je nejpozději do 15 dní ode dne jejího přijetí,¹⁰⁸ přičemž tato lhůta sama o sobě je již poměrně krátká.¹⁰⁹ InfZ nabízí možnost prodloužení této lhůty ze závažných důvodů až o 10 dní,¹¹⁰ tato možnost prodloužení se ale na uvedenou 7denní lhůtu nevztahuje. Není jasné, proč zákonodárce zvolil takto krátkou lhůtu; v důvodové zprávě k novele zákona o svobodném přístupu k informacím¹¹¹ k tomu není uveden žádný komentář. Je to s podivem, o to více kvůli tomu, o jakou problematiku se jedná. V odmítnutí žádosti na základě zneužití práva, tedy § 11a, důkazní břemeno leží na straně povinného subjektu, který musí náležitě prokázat zneužívající jednání, vyjádřit všechny úvahy, které ho k rozhodnutí vedly a důkladně vše odůvodnit.¹¹² Stále se jedná o prostředek *ultima ratio*. Lze spekulovat, že cílem zákonodárce bylo zabránit zneužití tohoto

¹⁰⁷ Ministerstvo vnitra: Informace ke změně zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, provedené zákonem č. 241/2022 Sb. str. 32, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/informace-ke-zmene-zakona-c-106-1999-sb-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-provedene-zakonem-c-241-2022-sb-cast-druha.aspx>

¹⁰⁸ § 14 odst. 5 písm. d) InfZ

¹⁰⁹ Například správní řád v § 71 odst. 3 obecně stanoví, že nelze-li vydat rozhodnutí bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů.

¹¹⁰ § 14 odst. 6 InfZ

¹¹¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů, č. 241/2022 Dz; dále jen „důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím.“

¹¹² Samotná důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí následující: „Názor povinného subjektu na zneužití práva ze strany žadatele bude muset být v rozhodnutí adekvátně zdůvodněn a bude podléhat instančnímu přezkumu nadřízeným orgánem povinného subjektu a následně přezkumu ve správním soudnictví.“

ustanovení ze strany povinného subjektu. Omezit možnost vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti jen na ty případy, které jsou zjevné, do očí bijící, a tedy jednoduše popsitelné a prokazatelné, tak aby povinný subjekt zvládl vydat rozhodnutí i v takto velmi krátké lhůtě. Povinné subjekty ale často nemají odborný aparát, který by se zabýval pouze žádostmi o informace, a takové, které ho mají, mají pravděpodobně velké množství jiných žádostí k vyřízení či dalších povinností. Takovéto omezení se tedy jeví býti kontraproduktivním, a pro některé případy by činilo § 11a InfZ nejspíš téměř nepoužitelným.¹¹³ Proto je možné přiklonit se k možnosti, že i po uplynutí dané lhůty může stále povinný subjekt ve výrokové části rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace uvést § 11a InfZ, neboť fakticky není rozdíl mezi užitím § 11a InfZ a judikaturou dovozeným důvodem.¹¹⁴ Navíc je tento přístup praktický pro účely evidence žádostí odmítnutých na základě daného důvodu.

Novelou byly v § 11a zakotveny dvě skutkové podstaty zneužití práva, pro které je možné žádost odmítnout. Jak je uvedeno v důvodové zprávě k novele zákona o svobodném přístupu k informacím, jedná se o nejtypičtější případy zneužívajícího jednání. Podle dikce zákona bychom tyto žádosti o informace mohli nazvat „nátlaková“ a „zatěžovací“.

Zákon o svobodném přístupu k informacím tedy nově zakotvuje možnost bránit se proti „nátlakovým žádostem“ v § 11a odst. 1 písm. a). Typicky se jedná o případy, kdy je žádost zaměřena na konkrétní fyzickou osobu, na kterou se žadatel snaží vytvořit nátlak.¹¹⁵ Tento úmysl

¹¹³ Odborná literatura se ale přiklání k přísnému výkladu podmínek pro aplikaci § 11a InfZ, včetně krátké prekluzivní lhůty, právě s argumentem, že pokud není zneužití práva zcela jednoznačné a zřejmé, je třeba žádost vždy vyřídit ve prospěch žadatele. (JELÍNKOVÁ, Jitka., TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 3. vydání. *Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-695-2. s. 184.)

¹¹⁴ Pokud by nesprávné užití § 11a InfZ bylo namítáno v odvolání a nadřízený orgán by přezkoumával takové rozhodnutí, kde místo faktického důvodu zneužití práva dovozeného judikaturou povinný subjekt užil § 11a InfZ, přestože zbytek rozhodnutí je správný, protože dle § 20 odst. 4 písm. b) InfZ se pro odvolací řízení použije správní řád, zjevně by se nabízel postup dle § 89 odst. 2 správního řádu; tedy že k vadě řízení, o níž nelze mít důvodně za to, že mohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

¹¹⁵ „Nátlak lze chápat tak, že jde o jakýkoli úkon nebo postup, který není v souladu s přáním dotčené osoby (tj. je podniknut bez informovaného souhlasu dotčeného) a který má danou osobu přinutit, aby se chovala nebo naopak nechovala určitým způsobem.“ – Osvobození od nátlaku, násilí a zneužívání. WHO QualityRights Základní školení: služby péče o duševní zdraví a sociální služby (přuvodce kurzem). Praha: Ministerstvo zdravotnictví České republiky; 2020.

žadatele lze zpravidla dovodit v souvislosti s jinými žádostmi o informace či správními řízeními, ve kterých je žadatel účastníkem nebo zainteresovaným, ale i v souvislosti s jiným chováním žadatele vůči dotčené fyzické osobě. V ustanovení je uvedena výjimka, a to s odkazem na § 8a odst. 2 InfZ.¹¹⁶ Tato výjimka podtrhuje nutnost toho, aby „nátlaková žádost“ byla zaměřena na osobní sféru dotčené fyzické osoby. Pokud povinný subjekt bude rozhodovat o odmítnutí žádosti na základě tohoto ustanovení, bude na něm, aby prokázal žadatelovo zneužívající jednání, zejména tedy úmysl, cíl žadatele vytvořit nátlak na konkrétní fyzickou osobu.

V § 11a odst. 1 písm. b) InfZ je zakotvena možnost odmítnout „zátěžové žádosti“. Jedná se o takové žádosti, které mají za cíl způsobit povinnému subjektu nepřiměřenou zátěž. Co se rozumí nepřiměřenou zátěží není blíže specifikováno. Míra toho, co může způsobit nepřiměřenou zátěž, se u každého povinného subjektu logicky může lišit. Bude proto vždy záležet na okolnostech konkrétní žádosti, která bude za pomoci tohoto ustanovení odmítána. Zákon nabízí příklad toho, co může být nepřiměřenou zátěží, který má za cíl popsat a obsáhnout situaci, kdy vyřízení jednotlivé žádosti není samo o sobě nepřiměřeně zatěžujícím, ve souhrnu však ano.¹¹⁷ Opět bude na povinném subjektu, aby prokázal okolnosti, ze kterých vyplývá, že jde o „zátěžovou žádost“.

K oběma skutkovým podstatám je pak připojen konkrétní příklad, který ilustruje nejčastější způsob, jakým lze zneužití práva na informace prokázat. Tento způsob zahrnuje zejména vztah žadatele k povinnému subjektu, který může vyplývat z jejich předchozího jednání, anebo vztah žadatele k dotčené fyzické osobě, jejíž údaje jsou předmětem žádosti o informace. Předchozí postup povinného subjektu nebo osobní vazby žadatele mohou odhalit, že žádost o informace není podána s legitimním účelem získání informací pro veřejný zájem, ale za účelem obtěžování nebo šikanování subjektu či osoby, s nimiž má žadatel nějaký osobní konflikt nebo zájem. Tento vztahový kontext bývá často klíčovým faktorem při posuzování a dokazování, zda dochází ke zneužití práva na informace, a může významně ovlivnit rozhodnutí povinného subjektu nebo následné soudní posouzení.

¹¹⁶ „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.“

¹¹⁷ Důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím: „Tím se cílí 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““.

V odstavci druhém § 11a InfZ je uvedeno, že samotný rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti.¹¹⁸ Tento princip vychází ze samotného charakteru práva na informace¹¹⁹ a je potvrzen judikaturou.¹²⁰

Výčet skutkových podstat zneužití práva na informace uvedený v § 11a InfZ není taxativní. Stále platí judikaturou dovozený faktický důvod pro odmítnutí žádosti o informace z důvodu zneužití práva. Uvedená novela zakotvila dva nejtýpější případy zneužití práva, ale i přes velmi obecné formulace není možné obsáhnout rozmanité situace, které mohou při realizaci práva na informace nastat.¹²¹

4.3. Praktické dopady

Jak tato novela zasáhla do rozhodovací praxe některých povinných subjektů, a zda nový je § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím vůbec využíván, bylo zjišťováno ne jinak než za pomoci žádosti dle InfZ.

Dotazy v žádosti zasláné povinným subjektům byly formulovány následovně:

- 1) celkový počet odmítnutých žádostí (dle § 15 InfZ) v období od 1. 1. 2023 do 31. 5. 2024
- 2) z toho počet žádostí odmítnutých na základě § 11a InfZ – zneužití práva (pozn.: tento paragraf je zakotven v InfZ od novely č. 241/2022 Sb., s účinností od 1. 1. 2023)
- 3) bylo-li rozhodnuto dle bodu 2), prosím o zaslání anonymizovaných rozhodnutí

Cílem bylo získat informace o tom, zda a jak je § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím povinnými subjekty využíván v rámci rozhodování o odmítnutí žádostí. V rámci této práce nebyly zjišťovány informace o celkovém počtu obdržených žádostí, či podaných opravných prostředcích a rozhodnutích o nich.

¹¹⁸ Důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí, že odstavec druhý slouží ke zvýšení instruktivnosti normy.

¹¹⁹ Jak již bylo řečeno, právo na informace je založeno na principu otevřenosti a transparentnosti veřejné správy. Toto právo je chápáno jako základní nástroj pro kontrolu činnosti veřejné moci občany a pro zajištění jejich účasti na demokratickém procesu. Právo na informace je tak chráněno před svévolným omezováním, a proto samotný rozsah požadovaných informací nebo počet žádostí nemůže být důvodem pro jejich odmítnutí.

¹²⁰ Srov. např. bod 46. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2020, sp. zn. 14 A 95/2019–64

¹²¹ Toto uvádí i důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím.

Až na výjimky oslovené subjekty k žádosti přistupovaly vstřícně a vyřídily ji téměř obratem. Mezi oslovenými subjekty byla ministerstva a jiné ústřední správní úřady, správní úřady, soudy, krajské úřady a obecní úřady. Celkem se podařilo získat data od 247 různých povinných subjektů, jejich seznam spolu s čísly, která poskytly, je uveden v příloze.¹²² Jak jeden z oslovených subjektů poukázal, nelze správnost a úplnost údajů z jejich databáze ověřit,¹²³ předpokládejme ale, že data získaná od povinných subjektů jsou správná.

Těchto 247 povinných subjektů odmítlo za období od 1. 1. 2023 do 31. 5. 2024 celkem 4 478 žádostí o informace. Z tohoto množství bylo 76 žádostí odmítnuto na základě § 11a. Po zaokrouhlení se dostaneme k výsledku, že ze všech odmítnutých žádostí bylo 1,69 % odmítnuto na základě § 11a. Celkem 15 z 247 povinných subjektů za uvedené období neodmítlo ani jednu žádost, což činí 6 %. § 11a nevyužilo ani jednou 214 z nich, to je 87 %. To znamená, že všechna rozhodnutí dle § 11a byla učiněna pouze 13 % povinných subjektů, od kterých se podařilo získat data.

Ze získaných dat je zřejmé, že ke zneužití práva na informace dochází nahodile,¹²⁴ nicméně k němu dochází. Povinné subjekty novelou zakotvený § 11a využívají. Pokud ke zneužívání dochází, v některých případech vidíme strmý nárůst počtu rozhodnutí vydaných na základě § 11a. Stále platí, že ke každé jedné žádosti o informace je třeba přistupovat individuálně, a tak povinné subjekty, které jsou vystaveny zneužívání práva na informace, musí vydávat vícero rozhodnutí v podobném duchu.¹²⁵

Z anonymizovaných dokumentů zaslaných povinnými subjekty lze pozorovat, že některé z nich, přestože jako důvod odmítnutí žádosti o informace uvádí § 11a InfZ, nedodržely uvedenou lhůtu sedmi dnů.¹²⁶ Toto zjištění není překvapivé, protože jak bylo uvedeno výše, tato lhůta je

¹²² Viz Příloha 2

¹²³ Odpověď Krajského soudu v Praze Si 251/2024 ze dne 20. 6. 2024

¹²⁴ To, že se jedná o výjimku, a to i v době, kdy veřejností zaznívají hlasy nabádající ke zneužívání zákona o svobodném přístupu k informacím, je jednoznačně pozitivní zjištění. Viz např. iniciativa Zlatý špendlík <https://www.pribram.cz/clanek/stredocesni-hygienici-prijimaji-stovky-zadosti-o-informace-jednani-spolku-daniela-landy-povazuji-za-sikanozni/21280/o>

¹²⁵ Nelze paušálně odmítnout poskytování informací konkrétnímu žadateli. Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-21

¹²⁶ Jedná se např. o: Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 17. 1. 2023, č. j. MV-4536-2/LG-2023; Rozhodnutí Okresního soudu v Rakovníku ze dne 15. 2. 2023, sp. zn. 7 Si 13/2023; Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu

velmi krátká pro vydání komplexního rozhodnutí. Ve své argumentaci se pak zároveň většinou správně odkazují na judikaturou dovozený faktický důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Lze tak pozorovat, že v praxi se tento paragraf používá, i přes to, že podle výše zmíněné interpretace Ministerstva vnitra by po marném uplynutí sedmidenní lhůty podle něj nemělo být možné rozhodovat.

Výjimkou v tomto ohledu byl Okresní soud v Semilech, který ve výrokové části svého rozhodnutí § 11a neuvedl a dále v odůvodnění uvedl následující: „*S ohledem na uplynutí doby 7 dnů od přijetí žádosti již není podle soudu naplněna podmínka pro aplikaci ust. § 11a odst. 1 písm. b) InfZ, nicméně to nebrání odmítnutí žádosti z důvodu zneužití práva na informace podle § 15 odst. 1 InfZ s odkazem na již přijatou judikaturu ohledně zneužívání práva na informace, neboť i když jsou důvody v § 11a odst. 1 písm. b) InfZ formulovány jako taxativní, ve skutečnosti se jedná o výčet demonstrativní, protože důvodů zneužití práva může být více, jak vyplývá právě z judikatury, která není výslovnou právní úpravou dotčena.*“¹²⁷ Je možné, že některé ostatní povinné subjekty k rozhodnutím po uplynutí lhůty pro uplatnění § 11a přistupovaly podobně, ale vzhledem k tomu, že toto ustanovení nebylo uvedeno ve výrokové části, nevedly to ve statistikách a informace o těchto rozhodnutích nezaslaly.

Objevil se ale i povinný subjekt, který § 11a využil způsobem, který nebyl zákonodárcem zamýšlen. Magistrát města Mostu 2x odmítl žádost na základě § 11a odst. 1 písm. b) InfZ, tedy z důvodu charakteru zátěžové žádosti. V odůvodnění pak uvedl, že k vyřízení uvedené obsáhlé žádosti by bylo třeba vyčlenit několik zaměstnanců z odboru, kde je již tak podstav zaměstnanců, a navíc dochází k rekonstrukci archivu. V podstatě připustil, že žadatelovo jednání není zneužívající, a dokonce mu v rámci rozhodnutí o odmítnutí doporučil upřesnění žádosti, aby ji

10 ze dne 20. 2. 2023, sp. zn. 39 Si 44/2023; Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 20. 2. 2023, sp. zn. 39 Si 45/2023; Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 20. 2. 2023, sp. zn. 39 Si 47/2023; Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 21. 2. 2023, č. j. MV-26426-2/LG-2023; Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 21. 2. 2023, č. j. MV- 37802-2/LG-2023; Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 9. 3. 2023, sp. zn. 40 Si 213/2023; Rozhodnutí Okresního soud v Olomouci ze dne 24. 7 2023, sp. zn. Si 253/202; Rozhodnutí Městské části Praha 7 ze dne 16. 10. 2023, č. j. MČ P7 320191/2023; Rozhodnutí Statutárního města Ostrava, Magistrát města Ostravy ze dne 24. 1. 2024, sp. zn. S-SMO/028230/24/T/2; Rozhodnutí Okresního soudu v Olomouci ze dne 16. 4. 2024, sp. zn. 0 Si 77/2024

¹²⁷ Rozhodnutí Okresního soudu v Semilech ze dne 19. 3. 2024 sp. zn. 0 Si 36/2024

mohl vyřídit.¹²⁸ V tomto případě je užití § 11a jednoznačně nesprávné, nejedná se o „zátěžovou žádost“ ve smyslu § 11a odst. 1 písm. b) InfZ. Zákonodárce se snažil podobnému užití § 11a InfZ zabránit, když v odstavci druhém vysloveně uvedl, že samotný rozsah požadovaných informací není důvodem k odmítnutí žádosti podle odstavce prvního. Jak již bylo řečeno, tento přístup sdílí i ustálená judikatura. To že povinný subjekt nemá kapacity k vyřízení žádosti o informace není validním argumentem. V tomto případě by měl povinný subjekt dle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ vyzvat žadatele, aby žádost upřesnil, a pokud by i po upřesnění byla žádost velmi rozsáhlá, měl by využít možnosti vyžádat si úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací dle § 17 odst. 1 InfZ.¹²⁹

4.4. Aktuální judikatura k § 11a

Za poměrně krátkou dobu, po kterou je novela zákona o svobodném přístupu k informacím účinná, již bylo učiněno několik soudních rozhodnutí dotýkajících se přímo § 11a. Tímto způsobem dochází k vyjasňování a upřesňování nové právní úpravy, což je klíčové pro její užívání v praxi.

Podle databáze NSS byl prvním z vydaných rozsudků týkajících se § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím rozsudek Městského soudu v Praze 17 A 77/2023–48 ze dne 12. 12. 2023.¹³⁰ Jednalo se o případ, kdy povinný subjekt odmítl žádost na základě § 11a odst. 1 písm. b) InfZ, přičemž charakter „zátěžové žádosti“ dovodil z propojení žadatele s jinými žadateli, a pro účel rozhodnutí je posuzoval společně. Víceru žadateli byly podávány totožné nebo velmi podobné žádosti. Soud k argumentaci původního žadatele uvádí, že pokud je cílem žádosti způsobit nepřiměřenou zátěž povinnému subjektu, není dán prostor pro úvahu o částečném poskytnutí informací. K nutnosti provedení testu proporcionality v rozhodnutí o odmítnutí žádosti se soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2022, čj. 3 As 76/2020-73,¹³¹ ve kterém NSS vyslovil, že v případě, kdy je zneužití práva založeno na situaci, kdy došlo

¹²⁸ Rozhodnutí Statutárního města Mostu, Magistrát města Mostu, ze dne 15. 9. 2023 č.j. MmM/135567/2023/OSÚ/VT a Rozhodnutí Statutárního města Mostu, Magistrát města Mostu ze dne 20. 9. 2023, č.j. MmM/137678/2023/OSÚ/VT

¹²⁹ Dle sdělení Statutárního města Mostu MmM/108851/2024/OdKT/RS ze dne 13. 8. 2024 v uvedených případech nebylo podáno odvolání.

¹³⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2023, čj. 17 A 77/2023-48

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2022, čj. 3 As 76/2020-73

k opětovnému podání neúspěšné žádosti o informace prostřednictvím jiných osob, není v rozhodnutí prostor k provedení testu proporcionality.¹³²

Proti tomuto rozhodnutí byla následně podána kasační stížnost, o které rozhodoval Nejvyšší správní soud v rozsudku 9 As 26/2024–44 ze dne 13. 6. 2024.¹³³ NSS kasační stížnost zamítl pro nedůvodnost. Ve svém rozsudku uvedl, že zakotvení § 11a do InfZ nic nemění na tom, že žadatel není povinen uvést důvod podání žádosti. Dále uvedl, že: „*Nepřiměřená zátěž může být i následkem podávání žádostí jednomu povinnému subjektu více žadateli ve vzájemné součinnosti za účelem obtěžování či šikanování, aniž by byl podstatný rozsah požadovaných informací.*“ Potvrdil původní závěry povinného subjektu stejně jako Městského soudu v Praze.

Dalším rozhodnutím na základě § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím je rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích 57 A 42/2023–29 ze dne 17.04.2024.¹³⁴ V tomto případě soud rozhodoval také o užití § 11a odst. 1 písm. b) InfZ. Žadatel v uvedené věci podal velmi rozsáhlou žádost o informace, kterou povinný subjekt odmítl a odůvodnil velmi obecně slovy: „*je možné dovodit, že došlo ke zneužití práva na informace, kdy žádost je obsáhlá, nemíří na konkrétní informace, a ve spojení s internetovou činností žadatele lze dovodit zneužití práva na informace spočívající ve způsobení nepřiměřené zátěže povinnému subjektu*“. Soud toto odůvodnění nepovažoval za dostatečné, protože povinný subjekt v odůvodnění neuvedl, v čem konkrétně spatřuje onu možnost dovození zneužití práva na informace a za použití konkrétních důkazů nezdůvodnil, jak ke zneužívání práva dochází. Odkázal také na instituty prodloužení lhůty k vyřízení žádosti o informace a úhrady nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Napadené rozhodnutí označil za nepřezkoumatelné, zrušil jej a věc vrátil k dalšímu rozhodnutí.

4.5. Shrnutí

V této části jsme měli možnost pozorovat, jak si institut zákazu zneužití práva probíjí svou cestu do zákona o svobodném přístupu k informacím. Úprava zakotvená novelou zákona o svobodném přístupu k informacím byla podrobně analyzována z hlediska jejího dopadu na praktické uplatňování práva na informace. Byly diskutovány jednotlivé aspekty novely, včetně jejích přínosů a potenciálních problémů, které by mohly vyvstat při její aplikaci v praxi. Kritické

¹³² Test proporcionality byl tedy proveden v jiném rozhodnutí, které je součástí spisu a je posuzováno společně s opakovanou žádostí, přestože tato byla podána jinou (ale propojenou – ve vzájemné součinnosti) osobou.

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2024, čj. 9 As 26/2024-44

¹³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 4. 2024, čj. 57 A 42/2023-29

zhodnocení se zaměřilo na to, zda novela skutečně naplňuje svůj deklarovaný cíl ochrany před zneužitím práva. Byly rovněž zváženy názory odborné veřejnosti a potenciální důsledky pro povinné subjekty, které se musí s novými ustanoveními vypořádat.

Následně byla interpretována empirická data získaná od povinných subjektů, která poskytla cenné informace o tom, jak tyto subjekty v praxi aplikují novelizovaná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato data zahrnovala statistiky o počtu odmítnutých žádostí, frekvenci využívání nově zakotveného právního institutu, a způsoby, jakými subjekty reagovaly na žádosti, které na základě § 11a InfZ odmítnuly. Výsledky této interpretace umožnily odhalit nejen míru, do jaké je institut zákazu zneužití práva využíván, ale také jeho dopady na efektivitu a transparentnost poskytování informací veřejnosti. Lze uzavřít, že ke zneužití práva na informace nedochází často, pokud k němu však dochází, jedná se zpravidla o poměrně intenzivní problém. Povinné subjekty, které využily § 11a, až na jedinou výjimku, jej využily tak, jak zákonodárce zamýšlel.

Nakonec byla shrnuta dosavadní, nepříliš obsáhlá, judikatura k nové zákonné úpravě, která přesto poskytla užitečné poznatky o tom, jak jsou nová ustanovení interpretována a aplikována v praxi. I když se počet soudních rozhodnutí týkajících se této novely zatím nejeví jako významný, uvedené případy nabídly důležitý vhled do způsobu, jakým soudy přistupují k posuzování otázek spojených s novým §11a InfZ a zákazem zneužití práva. Tyto judikáty naznačily směr, kterým by se mohla judikatura v budoucnu ubírat. Shrnutí těchto rozhodnutí pomohlo zdůraznit klíčové aspekty nové právní úpravy a její praktické dopady na povinné subjekty i žadatele o informace.

5. Postup povinného subjektu

Jak bylo již uvedeno v druhé části této práce, povinné subjekty se v praxi setkávají se žádostmi, které jsou zneužitím práva na informace. Aplikovat zákaz zneužití práva a odmítnout žádost na jeho podkladě může být poměrně komplikovanou záležitostí. Zaměstnanci povinných subjektů by měli být školeni v oblasti zákona o svobodném přístupu k informacím a specificky pak k rozpoznávání a řešení případů zneužití práva na informace. I přes to, že je zneužití práva po novele zakotveno jako jeden ze zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti o informace, aplikace tohoto ustanovení může nadále působit značné problémy. Stále se jedná o prostředek *ultima ratio*, tedy takový, ke kterému by měl povinný subjekt přistoupit až po zvážení veškerých okolností konkrétní žádosti a ostatních možností, jak se s ní vypořádat. Navíc dvě zákonem uvedené skutkové podstaty zneužití práva, přestože velmi obecně formulované, nejsou s to pokrýt veškeré případy zneužití práva, které mohou nastat.

Níže budou popsány způsoby, jak s problematickými žádostmi pracovat.¹³⁵ Následně bude uvedena kapitola, která shrne, jak se ze strany žadatele bránit proti postupu povinného subjektu.

5.1. Spojování žádostí o informace

Je-li povinný subjekt v krátkém sledu zahlcen žádostmi jednoho žadatele, a nejedná-li se o zneužití práva nebo není-li možné zneužití dovést či dokázat, jeví se jako vhodné řešení spojování těchto žádostí o informace.

Tato problematika ale není zákonem o svobodném přístupu k informacím upravena a InfZ navíc v § 20 odst. 4 vylučuje subsidiární užití správního řádu a stanoví pouze taxativní výčet případů, kdy je možno správní řád použít. V tomto výčtu jsou však zahrnuta ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. Zde se tedy nabízí zejména užití zásad rychlosti a hospodárnosti.¹³⁶ Jedním z jejich typických projevů je spojení řízení dle § 140 správního řádu,

¹³⁵ Jak postupovat při vyřizování žádostí o informace z pohledu obcí je zdařile komplexně popsáno v aktuální publikaci: SVEJKOVSKÝ, Jaroslav; POLČÁK, Stanislav a PRŮŠA, Luboš. *Právo pro obce. Praktická knihovna (C.H. Beck)*. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-946-4. s. 525-542

¹³⁶ Tyto zásady jsou ve § 6 správního řádu vyjádřeny následovně:

(1) *Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečini-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*

analogicky¹³⁷ tak povinný subjekt může přistoupit právě ke spojení žádostí jednoho žadatele. Spojení žádostí se provede fakticky, je vhodné jej však poznamenat do spisu.¹³⁸ Povinný subjekt v takovém případě bude omezen lhůtou k vyřízení první z podaných žádostí o informace. Lhůta pro poskytnutí informace dle § 14 odst. 5 písm. d) InfZ je 15 dní ode dne přijetí žádosti.

Díky spojení žádostí se může vyjevit skutečný rozsah informací požadovaných v krátkém sledu. Jak zdůrazňuje judikatura, a po jejím vzoru § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně stanovuje, rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není sám o sobě důvodem k odmítnutí poskytnutí informací z důvodu zneužití práva na informace. Povinný subjekt ovšem může při vyřizování rozsáhlejších žádostí užít dalších nástrojů, které mu zákon o svobodném přístupu k informacím nabízí. Těmito nástroji jsou možnost vyzvat žadatele k upřesnění žádosti dle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ, prodloužení lhůty podle § 14 odst. 6 InfZ a institut úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací dle § 17 InfZ.

5.2. Odmítnutí žádosti o informace

Povinný subjekt by měl nejdříve pečlivě analyzovat žádost, aby zjistil, zda dochází ke zneužití práva na informace. Je důležité důsledně dokumentovat všechny aspekty související s daným případem, aby bylo možné zneužití dokázat. Je-li to možné, žádost by vždy měla být vyřízena ve prospěch žadatele. Vyhodnotí-li povinný subjekt, že se v daném případě jedná o zneužití práva na informace a žádost je třeba odmítnout, musí přistoupit k odmítnutí na základě § 15 InfZ¹³⁹ ve spojení s § 11a nebo judikaturou dovozeným faktickým důvodem. § 15 odst. 1 InfZ stanoví, že:

(2) Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.

¹³⁷ srov. bod 22., FUREK, Adam. § 20 [Užití SpŘ]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony.* V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 1112

¹³⁸ srov. bod 7., FUREK, Adam. § 14 [Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony.* V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 673–674

¹³⁹ „Správní soudy opakovaně zdůrazňují, že neposkytnout informace (odmítnout žádost) lze učinit jedině správním rozhodnutím o odmítnutí žádosti, nikoli neformálním sdělením či dokonce nečinností [srov. např. rozsudek NSS č. j. 5 A 5/2002-33 (595/2005 Sb.NSS)].“ (FUREK, Adam. § 15 [Rozhodnutí o odmítnutí žádosti]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony.* V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1. s. 753.)

„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“.

Jak již bylo uvedeno výše, Listina stanoví požadavek zákonné formy důvodu omezení práva na informace, ale jak víme, v nejzazších případech je možno přistoupit i k odmítnutí žádosti o informace na základě faktického důvodu; a jelikož se jedná o omezení základního práva, je také třeba v rámci rozhodnutí o odmítnutí žádosti přistoupit k provedení testu proporcionality.¹⁴⁰ Je zásadní znovu poznamenat, že se jedná o prostředek *ultima ratio*, to i pokud bude užito zákonné ustanovení § 11a InfZ. Aby nebyla vytvářena nadbytečná překážka pro přístup k informacím, je třeba přistupovat k jeho aplikaci velmi obezřetně a restriktivně.

Protože právní úprava práva na informace je založena na principu publicity veřejné správy, platí, že žadatelé zásadně nemusí prokazovat důvod či účel své žádosti. Ovšem v případě, že dochází ke střetu základních práv je namístě zkoumat i tento účel. Pokud povinnému subjektu nezbude než přistoupit k odmítnutí žádosti o informace z důvodu zneužití, je nelegitimní účel žádosti relevantním argumentem pro odmítnutí žádosti. Sám § 11a InfZ o dovoditelném cíli žadatele hovoří.

5.2.1. Na základě §11a zákona o svobodném přístupu k informacím

Ustanovení § 11a InfZ bylo podrobně rozebráno v předchozí části. Povinný subjekt musí přistupovat ke každé žádosti o informace individuálně, to však nebrání spojení žádostí tak, jak je uvedeno v předchozí kapitole. Nabízí se tedy možnost žádosti spojit a odmítnout je jediným rozhodnutím. Pokud ovšem bude rozhodovat na základě uvedeného ustanovení, bude omezen lhůtou sedmi dnů od podání první z žádostí o informace.

Zdá se, že se postupně stává zavedenou praxí, že někdy povinné subjekty rozhodnou o odmítnutí žádosti ve spojení s tímto paragrafem, i přes to, že uběhla daná zkrácená lhůta sedmi dnů. Správnost svého rozhodnutí pak „pojišťují“ odkazem na faktický důvod zneužití práva

¹⁴⁰ Test proporcionality vymezený Ústavním soudem sestává klasicky ze tří kroků, tj. postupném testování kritérií vhodnosti, potřebnosti a proporcionality v užším slova smyslu (poměrování). Někdy je na první místo přidáván čtvrtý krok, a to kritérium legitimacy. (ČERVÍNEK, Zdeněk. *Metoda proporcionality v praxi Ústavního soudu. Teoretik*. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-526-5. s. 59-60). K omezení práva na informace jsou pak relevantní také kritéria, která Ústavní soud vymezil v „Platovém nálezu“ IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017, srov. část 3. Judikatura, kapitola 3.2. Ústavní soud

dovozený judikaturou. Jak bylo diskutováno výše, je otázkou, zda je tento přístup správný, protože z právního hlediska by vzhledem k tvrzené prekluzivní povaze lhůty po jejím marném uplynutí neměl povinný subjekt vůbec podle uvedeného ustanovení rozhodovat. Na druhou stranu, jak již bylo řečeno, je tento přístup možný, neb fakticky nic nemění, a je ocenitelný v rámci možnosti statisticky zaznamenat všechny případy rozhodnutí o odmítnutí žádosti z důvodu zneužití práva na jednom místě. S tím, jak právní úprava bude dospívat, se ukáže, jak se praxe ustálí.

5.2.2. Ve spojení s faktickým důvodem v podobě zneužití práva na informace

Novela zákona o svobodném přístupu k informacím formálně potvrdila závěr, ke kterému došla judikatura, tedy že zneužití práva je legitimním důvodem pro odmítnutí žádosti o informace. Obecnou formulací dvou nejčastějších případů zneužití práva ve vztahu k právu na informace ale neuzavřela prostor pro odmítnutí žádosti z jiného důvodu zneužití práva. Nastane-li situace, že žadatel bude zneužívat právo na informace tak, že možnost odmítnutí jeho žádosti není pokryta § 11a InfZ,¹⁴¹ zůstává povinným subjektům možnost odmítnutí na základě faktického důvodu, tak jak je definováno judikaturou.¹⁴²

Příkladem zneužití práva na informace, které není pokryto skutkovými podstatami v zákoně může být například pokračující polemika s povinnými subjekty, opakované žádosti o právní názory,¹⁴³ opakované žádosti o informace, které již byly poskytnuty, opakované žádosti, které jsou fakticky žádostmi o nahlížení do spisu, obcházení práva užíváním jiných osob

¹⁴¹ Koneckonců i sám Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku 1 Afs 107/2004-48 ze dne 10. 11. 2005, že: „[...] nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností – ostatně právo není matematika –, kdy se zákazu zneužití – jakožto výjimky z pravidla – použije a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu a na soudcovskému uvážení a rozmyslu. Stanovením přesných pravidel by se popřel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv; tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.“

¹⁴² Viz důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím. S tímto závěrem se ztotožňuje i komentářová literatura, srov. JELÍNKOVÁ, Jitka., TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 3. vydání. *Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-695-2. s. 185-187

¹⁴³ Obranu proti dotazům na názory povinného subjektu poskytuje § 2 odst. 4 InfZ, který stanoví, že povinnost poskytovat informace se nevztahuje na dotazy na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací

k podávání žádostí, či dlouhodobé a systematické zneužívání práva, které kombinuje výše uvedená jednání.¹⁴⁴

Při užití tohoto důvodu pro omezení přístupu k informacím platí klasická 15denní lhůta tak, jak je uvedeno v § 15 odst. 1 InfZ. Pokud na to přijde, povinný subjekt rozhodne o odmítnutí žádosti podle § 15 InfZ ve spojení s faktickým důvodem zneužití práva. V rozhodnutí bude potřeba argumentovat výše uvedenou judikaturou a řídit se jejími závěry.

5.3. Obrana proti postupu povinného subjektu

Nyní se zaměříme na praxi z pohledu žadatele, nejdříve jak se bránit proti pomocným institutům uvedeným výše a následně pokud jeho žádost o informace byla odmítnuta z důvodu zneužití práva. Zejména tedy jaké prostředky se bránit mu poskytuje právní rámec.

Pokud je žadatel vyzván k upřesnění příliš obecné žádosti podle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ, musí v tom případě reagovat na výzvu povinného subjektu do 30 dní ode dne jejího obdržení jinak jeho žádost bude odmítnuta. O prodloužení lhůty podle § 14 odst. 6 InfZ musí být žadatel prokazatelně a včas, tedy před uplynutím lhůty pro vyřízení žádosti, informován. Pokud jeho žádost není vyřízena v klasické či prodloužené lhůtě, může podat u povinného subjektu stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) InfZ. Žadatel také může být vyzván k úhradě nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací dle § 17 odst. 3 InfZ, a musí být zároveň poučen o možnosti podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ. § 17 odst. O stížnosti rozhoduje nadřízený orgán. Rozhodnutí o stížnosti je konečným rozhodnutím ve správním řízení, které může být přezkou napadeno u správního soudu.¹⁴⁵

Dojde-li ze strany povinného subjektu k rozhodnutí o odmítnutí žádosti na základě § 15 InfZ, má žadatel možnost u povinného subjektu podat odvolání dle § 16 InfZ. Pro odvolací řízení se použijí také ustanovení správního řádu.¹⁴⁶ Žadatel musí být poučen o odvolací lhůtě dle § 83 správního řádu. Odvoláním je možné napadnout výrokovou část rozhodnutí o odmítnutí žádosti

¹⁴⁴ Srov. JELÍNKOVÁ, Jitka., TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 3. vydání. *Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-695-2. s. 185-187

¹⁴⁵ Viz § 65 a násl. soudního řádu správního; InfZ obsahuje speciální ustanovení § 16b, které zakotvuje příslušnost Úřadu pro ochranu osobních údajů pro přezkumné řízení a v případě nečinnosti nadřízeného orgánu, tam se subsidiárně použije § 80 správního řádu; případně se nabízí žaloba na ochranu proti nečinnosti správních orgánů dle § 79 a násl. soudního řádu správního

¹⁴⁶ § 20 odst. 4 písm. b) InfZ

o informace a musí splňovat náležitosti uvedené v § 82 správního řádu. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se nelze dále odvolat, je tedy rovněž konečným rozhodnutím ve správním řízení, které může být napadeno u správního soudu.

Pokud žadatel bez úspěchu využije veškerých prostředků, jelikož se pohybujeme v rovině základních práv, jak již bylo nastíněno výše, má dále možnost se obrátit na Ústavní soud a případně na Evropský soud pro lidská práva.

5.4. Shrnutí

Tato část práce se zaměřila na problematiku zneužití práva na informace a poskytla praktické rady pro povinné subjekty, jak postupovat při řešení takových žádostí. Bylo zdůrazněno, že ačkoli je zneužití práva na informace nyní zákonně zakotveno jako důvod pro odmítnutí žádosti, jeho aplikace zůstává složitou a citlivou záležitostí. Povinné subjekty by měly být obezřetné, důkladně analyzovat každou žádost a vždy se pokusit řešit ji ve prospěch žadatele, než přistoupí k odmítnutí na základě zneužití práva.

Nejdříve byla podrobněji rozebrána i možnost spojování žádostí o informace a popsány kroky, jak s problematickými žádostmi nakládat. Dále bylo pojednáno o tom, jak správně odmítnout žádost o informace, a to buď na základě § 11a InfZ, nebo faktického důvodu zneužití práva na informace, jak je dovozen z judikatury. Byly zmíněny výzvy spojené s uplatňováním těchto ustanovení v praxi, včetně důležitosti testu proporcionality při omezení základních práv. I přes legislativní zakotvení zneužití práva zůstává aplikace tohoto ustanovení komplikovaná a vyžaduje pečlivé zvážení všech okolností. Nakonec byly popsány prostředky, které právní rámec poskytuje žadatelům k obraně jejich práva na informace.

Závěr

Tato práce komplexně pojala problematiku zneužití práva na informace, přičemž se zaměřila na různé aspekty tohoto tématu. Právo na informace je jedním ze základních politických práv v Listině. Je klíčovým prvkem moderního demokratického a právního státu, zajišťuje transparentnost a možnost kontroly veřejné správy. Na začátku práce bylo právo na informace podrobněji představeno, uveden historický kontext a jeho zakotvení v mezinárodních a národních právních předpisech.

Práce pokračovala obecným výkladem o zneužití práva, včetně principu jeho zákazu jako univerzálního právního principu, který chrání před užitím práva v rozporu s jeho účelem s úmyslem škodit jinému nebo společnosti. Následně se zaměřila na specifika zneužití práva na informace a podrobně uvedla proč je potřeba mu čelit. Dále byla rozebrána judikatura, která ilustruje, jak soudy přistupují ke zneužití práva na informace a jaké faktory a kritéria jsou brány v úvahu při posuzování, zda ke zneužití dochází a zda je možné na jeho základě omezit přístup k informacím.

V předposlední části se práce zaměřila na novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, která institut zákazu zneužití práva promítla do zákonné úpravy. Nově zakotvený §11a byl podrobně analyzován a následně byl proveden detailní výzkum jeho praktických implikací. Nakonec byl poskytnut souhrnný rámec, jak by měl postupovat povinný subjekt v případě, že čelí zneužití práva na informace ze strany žadatele.

Práce splnila všechny cíle, které si kladla, a to jak v teoretické, tak praktické rovině. V úvodu bylo jasně definováno, co má být analyzováno a jaké konkrétní otázky má práce zodpovědět. V průběhu jednotlivých částí a kapitol byly všechny tyto otázky postupně a důkladně rozebrány. Bylo provedeno komplexní zmapování problematiky zneužití práva na informace, včetně analýzy právních principů, podrobného rozboru relevantní legislativy a související judikatury.

Navíc byla poskytnuta praktická doporučení pro povinné subjekty, jak postupovat v situacích, kdy čelí zneužití práva na informace, čímž byla teoretická část propojena s praktickými aplikacemi. Tím práce nejen dosáhla svých předem stanovených cílů, ale také přinesla přidanou hodnotu v podobě užitečných návodů a doporučení pro praxi.

Shrnuto, práce úspěšně splnila své ambice a přinesla komplexní a detailní pohled na zvolenou problematiku.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří a GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-7357_030-0.

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9.

KOLMAN, Petr. Právo na informace. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5135-5

HUSSEINI, Faisal. Listina základních práv a svobod: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2.

BARTOŇ, Michal. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Teoretik. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-42-4.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1

KORBEL, František. Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-532-X

PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda. 3. vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8.

KÜHN, Zdeněk., KRATOCHVÍL, Jan., KMEC, Jiří., KOSAŘ, David. Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Komentátor. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-609-5.

FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1

KORBEL, František. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-022-6.

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Beckovy právnícké učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.

TICHÝ, Luboš., Zneužití práva – základní kategorie. In: TICHÝ, Luboš., MASLOWSKI, Solange, TROUP, Tomáš. (eds.). Zneužití práva. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnícké fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016. ISBN 978-80-87975-43-55

PULKRÁBEK, Zdeněk. Zákaz zneužití práva v rozporu s jeho účelem. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 978-80-86861-93-7.

PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023 (dostupné z: Beck-online).

POMAHAČ, Richard., [et. al.]. Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe). Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7.

ČERVÍNEK, Zdeněk. Metoda proporcionality v praxi Ústavního soudu. Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-526-5.

WINTEROVÁ, Alena a MACKOVÁ, Alena. Civilní právo procesní. 9. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-298-1.

JELÍNKOVÁ, Jitka., TUHÁČEK, Miloš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 3. vydání. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-695-2.

SVEJKOVSKÝ, Jaroslav; POLČÁK, Stanislav a PRŮŠA, Luboš. Právo pro obce. Praktická knihovna (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-946-4.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

BLAHOŽ, Josef Magna Carta Libertatum – Osmisté výročí. In: Právník, 6/2015. ISSN 0231-6625. s. 449-464. dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2015/6/1.Blaho%C5%BE_6_2015.pdf

Český překlad textu Deklarace práv člověka a občana, dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Deklarace_pr%C3%A1v_%C4%8Dlov%C4%9Bka_a_ob%C4%8Dana

NORDIN, Jonas. The Swedish Freedom of the Press Ordinance of 1766: Background and Significance. Stockholm: The National Library of Sweden, 2023. ISBN 978-91-7000-474-2. s. 19. dostupné z: <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kb:publ-716>

Všeobecná deklarace lidských práv schválená Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 10. prosince 1948; dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/czech-cesky>

Databáze Evropského soudu pro lidská práva, dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/>

Vyhledávač Nejvyššího správního soudu, dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz>

Právní informační systém Beck-online, dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>

Záznam o průběhu jednání o sněmovním tisku 292/0, dostupný z: <https://psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=6&T=292>

Záznam o průběhu jednání o senátním tisku 296, dostupný z: https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&foreach.action=detail&foreach.value=s3538

Záznam o průběhu jednání o sněmovním tisku 633/0, dostupný z: <https://psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=633>

Záznam průběhu jednání o sněmovním tisku dostupný z: <https://psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=9&T=222>

Záznam o hlasování Poslanecké sněmovny dostupný z: <https://psp.cz/sqw/text/hlasy.sqw?G=78595>

Článek o iniciativě Zlatý špendlík, dostupné z: <https://www.pribram.cz/clanek/stredocesti-hygienici-prijimaji-stovky-zadosti-o-informace-jednani-spolku-daniela-landy-povazuji-za-sikanozni/21280/o>

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD vyhlášená pod číslem 2/1993 Sb.

Vyhláška č. 120/1976 Sb., ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Listina základních práv Evropské unie (2012/C 326/2), 12012P/TXT

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, (2012/C 326/1), 12008M/TXT

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (2012/C 326/1), 12016E/TXT

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Dokument 32001R1049

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon. č. 150/2002 Sb. soudní řád správní

Zákon č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

4. Seznam použité judikatury

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 2 As 24/2015-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, čj. 5 As 112/2011-55

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, čj. 9 Ans 7/2012-56

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-21

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 12/2015-46, č. 3310/2015 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, čj. 10 As 112/2015-54

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020, čj. 4 As 385/2019-55

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 5 As 193/2018-48

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 As 370/2019-23

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, čj. 1 As 96/2021-43

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 13. 2. 2024, sp. zn. 52 A 76/2014–97

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2020, sp. zn. 14 A 95/2019–64

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2023, čj. 17 A 77/2023-48

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2022, čj. 3 As 76/2020-73

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2024, čj. 9 As 26/2024-44

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 4. 2024, čj. 57 A 42/2023-29

5. Seznam ostatních zdrojů

Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, č. 106/1999 Dz.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, č. 123/1998 Dz

Obec Seč (okres Ústí nad Orlicí): Výroční zpráva za rok 2013. Dostupné z: <http://obecsec.cz/wp-content/uploads/2019/01/Vyrocni-zprava-za-rok-2013.pdf>

Obec Seč (okres Ústí nad Orlicí): Výroční zpráva za rok 2014. Dostupné z: http://obecsec.cz/wp-content/uploads/2019/01/vyrocni_zprava_2014.pdf

Kancelář veřejného ochránce práv. Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci zneužití práva na informace. Sp. zn.: 4579/2020/VOP/VBG, Č. j.: KVOP-29177/2021

Sněmovní tisk 292/0, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=69476&pdf=1>

296 Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, Senát, 2014, 9. funkční období, dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/72472/60907>

Sněmovní tisk 633/0, Poslanecká sněmovna, 2019, VIII. volební období, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=167964>

Sněmovní tisk 633/5, Poslanecká sněmovna, 2021, VIII. volební období, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=188110>

Sněmovní tisk 222/0, Poslanecká sněmovna, 2022, 9. volební období, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=212290>

334 USNESENÍ Poslanecké sněmovny z 29. schůze ze dne 20. července 2022, dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=215164&pdf=1>

553. usnesení senátu z 28. schůze, konané dne 10. srpna 2022, dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=104986>

Ministerstvo vnitra: Informace ke změně zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, provedené zákonem č. 241/2022 Sb. str. 32, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/informace-ke-zmene-zakona-c-106-1999-sb-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-provedene-zakonem-c-241-2022-sb-cast-druha.aspx>

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů, č. 241/2022 Dz

Osvobození od nátlaku, násilí a zneužívání. WHO QualityRights Základní školení: služby péče o duševní zdraví a sociální služby (průvodce kurzem). Praha: Ministerstvo zdravotnictví České republiky; 2020.

Odpověď Krajského soudu v Praze Si 251/2024 ze dne 20. 6. 2024

Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 17. 1. 2023, č. j. MV-4536-2/LG-2023

Rozhodnutí Okresního soudu v Rakovníku ze dne 15. 2. 2023, sp. zn. 7 Si 13/2023

Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 20. 2. 2023, sp. zn. 39 Si 44/2023

Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 20. 2. 2023, sp. zn. 39 Si 45/2023

Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 20. 2. 2023, sp. zn. 39 Si 47/2023

Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 21. 2. 2023, č. j. MV-26426-2/LG-2023

Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 21. 2. 2023, č. j. MV- 37802-2/LG-2023

Rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 9. 3. 2023, sp. zn. 40 Si 213/2023

Rozhodnutí Okresního soud v Olomouci ze dne 24. 7 2023, sp. zn. Si 253/202

Rozhodnutí Městské části Praha 7 ze dne 16. 10. 2023, č. j. MČ P7 320191/2023

Rozhodnutí Statutárního města Ostrava, Magistrát města Ostravy ze dne 24. 1. 2024, sp. zn. S-SMO/028230/24/T/2

Rozhodnutí Okresního soudu v Olomouci ze dne 16. 4. 2024, sp. zn. 0 Si 77/2024

Rozhodnutí Okresního soudu v Semilech ze dne 19. 3. 2024 sp. zn. 0 Si 36/2024

Rozhodnutí Statutárního města Mostu, Magistrát města Mostu, ze dne 15. 9. 2023 č.j. MmM/135567/2023/OSÚ/VT

Rozhodnutí Statutárního města Mostu, Magistrát města Mostu ze dne 20. 9. 2023, č.j. MmM/137678/2023/OSÚ/VT

Sdělení Statutárního města Mostu MmM/108851/2024/OdKT/RS ze dne 13. 8. 2024

Příloha 1

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006

Sb. NSS:

*„[...] Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: *Teorie práva*. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.*

[...]

Nejvyšší správní soud podotýká, že institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újmě jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti, tj. konec konců jejích členů) představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, jak bylo vyloženo výše – odpovídá právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocitováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití.

Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že zákaz zneužití práva představuje výjimku z pravidla; proto nelze např. předem paušálně říci, že o zneužití práva by se již nejednalo tam, kde by dalšími členy spolku byly tři, pět, deset či kolik dalších osob, mezi nimiž a žalobcem by již neexistovaly úzké rodinné vazby. Jinak řečeno, nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností – ostatně právo není

matematika –, kdy se zákazu zneužití – jakožto výjimky z pravidla – použije a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu a na soudcovském uvážení a rozmyslu. Stanovením přesných pravidel by se popřel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv; tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat. [...]“

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS:

„[...] zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vřídčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává. [...]“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS:

„[...] [33] Celý právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také, jak dovedil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, v krajních případech zneužití práva [srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 107/2004–48, nebo náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367), <http://nalus.usoud.cz>]. Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. V takovém případě pak rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu – nepřizná mu účinky. [...]“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, čj. 5 As 112/2011-55:

„[...] [17] Institut zákazu zneužití subjektivních práv představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, jímž je do právního řádu vnášeno hledisko ekvity (spravedlnosti). V důsledku obecné povahy zákona se může přihodit, že určité chování formálně vzato odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pocítováno jako nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho zneužití. Zákaz zneužití práva však musí být chápán jako výjimka z pravidla. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu. [...]“

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012
Sb. NSS:**

„[...] Judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale vychází z toho, že široce pojatý svobodný přístup k informacím ve veřejné sféře je jednou z nejefektivnějších cest k transparentci veřejné moci, k její všestranné, účinné a kontinuální veřejné kontrole a jedním z nástrojů snižujících možnosti jejího zneužívání. Na druhé straně však nelze přehlédnout, že kverulační, zjevně šikanózní, či dokonce pracovní kapacitu orgánů veřejné moci z různých důvodů cíleně paralyzující výkon tohoto práva může mít významné negativní důsledky, které za určitých okolností mohou popřít dokonce i smysl a účel práva na svobodný přístup k informacím. Jedním z nástrojů, jak zabránit zneužívání tohoto práva, a tím i jeho diskreditaci v očích veřejnosti i orgánů veřejné moci, proto musí být i citlivá regulace nadužívání tohoto práva v případech výše uvedených. [...]“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, čj. 9 Ans 7/2012-56:

„[...] Předmětem posouzení zdejšího soudu je zákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud podle Nejvyššího správního soudu pochybil, pokud posoudil postup stěžovatelky jako šikanózní výkon práva založený jednak na tom, že se jedná o opakované spory o poskytnutí informací, a jednak na tom, že jde o žádost o informaci obsaženou ve správním spisu vedeném v řízení, jehož je stěžovatelka účastníkem. Takto pojatá aplikace šikanózního výkonu práva je neudržitelná, neboť, jak již bylo zmíněno výše, nelze nevidět odlišnou podstatu jednotlivých sporů

vedených stěžovatelkou a nelze jí rovněž přičítat k tíži právní názor, podle kterého je možno požadovanou informaci získat jak nahlédnutím do spisu podle správního řádu, tak podáním žádosti o její poskytnutí podle informačního zákona.

Tvrzení soudu, dle kterého stěžovatelka měla možnost nahlédnout do soudního spisu a získat požadovanou informaci tímto nahlédnutím, není případné. Nahlížení do spisu není povinností, ale (procesním) právem účastníka řízení a v důsledku jeho nevyužití nelze usuzovat na zneužití práva, resp. na jeho šikanózní výkon. [...]“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-21:

„[...] [34] Zákaz zneužití práva musí být chápán jako výjimka z pravidla. Nelze předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu. Stanovením přesných pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv, neboť tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.

[35] Proti tvrzenému zneužití práva na informace Bc. K. se stěžovatelka bránila přijetím usnesení její Rady, ve kterém rozhodla, že nebude poskytovat Bc. K. žádné informace. Rada stěžovatelky tak rozhodla pro futuro o paušálním odmítnutí poskytnutí jakékoliv informace Bc. K.. Tímto postupem však zcela popřela institut zákazu zneužití práva, neboť ten má být užit zcela výjimečně, a to pokud povinný subjekt-obec v konkrétním případě, tedy v případě konkrétní žádosti o poskytnutí informace zjistí, že osoba vykonávající své právo na informace jej dle konkrétních okolností dané žádosti zneužívá. Jen pak by se v případě odmítnutí poskytnutí informací samostatným rozhodnutím jednalo o materiální korektiv formálního pojmání práva na informace v souladu s principem spravedlnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 8 As 133/2012–35). V projednávaném případě však stěžovatelka jednala odlišně – nevyužila zákazu zneužití práva v rozhodnutích o jednotlivých žádostech s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem žádostí, a tak jí zdejší soud nemůže poskytnout ochranu před zneužitím práva Bc. K. [...]“

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS:

„[...] [91] Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávist apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práva. [...]

[...]

[120] Odepřít poskytnutí by v daném konkrétním případě bylo možno pouze na základě principu zákazu zneužití práva, pokud by se ukázalo, že žádost o informace o odměně ředitele školy, již je jinak třeba bez dalšího vyhovět, má v konkrétním případě za cíl poškodit jej (např. jej šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči němu nenávist apod.). [...]“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 12/2015-46, č. 3310/2015 Sb. NSS:

„[...] 36. [...] Pokud by se v konkrétním případě ukázalo, že žádost o informace, které by bylo jinak třeba vyhovět, má za cíl poškodit dotčenou osobu, již se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávist apod.), bylo by možné předmětné informace odepřít na základě principu zákazu zneužití práva (srov. rozsudek rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012–62, odst. 91 a 120). Existenci takových okolností však stěžovatel netvrdil. [...]“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020, čj. 4 As 385/2019-55:

„[...] [22] Nejvyšší správní soud připouští, že zneužití práva na informace na straně žadatele může v určitých případech být důvodem k odmítnutí žádosti, přičemž se jedná o důvod zákonem nepředvídaný (tzv. důvod faktický, srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012–62, č.3155/2015 Sb. NSS).

[...]

[24] [...] Nejvyšší správní soud připomíná, že o zneužití práva na informace půjde jen tehdy, pokud k „množstevnímu“ aspektu žádostí přistoupí i další faktor, jenž bude zcela nepochybně indikovat zneužívání tohoto práva (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 2 As 24/2015–52; ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014 – 21; ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 111/2011 – 30; či ze dne 28. 3. 2012, č. j. 1 As 59/2012 – 33). [...]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 5 As 193/2018-48:

„[...] [17] Pokud správní orgány spatřovaly v žádosti žalobkyně šikanózní jednání, mohly odmítnout poskytnutí informace na základě závěru, že se jedná o zneužití práva, které představuje faktický důvod pro neposkytnutí informace. Jejich závěry by pak podléhaly přezkumu soudem. Úvahy o zneužití práva či šikanózní žádosti se však ve správních rozhodnutích v nyní projednávané věci neobjevily. NSS tedy nezbyvá než konstatovat, že pokud správní orgány dospěly k závěru, že v projednávané věci se jedná o zneužití práva, měly to výslovně do svých rozhodnutí uvést a takové závěry řádně zdůvodnit. Soudy nemohou domýšlet argumentaci správních orgánů a to, zda se v této věci ze strany žalobkyně jednalo o šikanózní jednání. V tomto ohledu není proto co přezkoumávat. NSS zdůrazňuje, že úkolem soudního přezkumu správních rozhodnutí není „doodůvodňovat“ rozhodnutí správních orgánů. Nedostatky svého rozhodnutí stěžovatel nemohl zhojit až v řízení před soudy svými vyjádřeními nebo v kasační stížnosti (přiměřeně srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2018, čj. 7 As 264/2017-49). [...]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 As 370/2019-23:

„[...] [9] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce podával obci žádosti o informace v předmětném období průměrně méně než jednou měsíčně, což objektivně nelze považovat za zahlcení ani v případě, kdy má obec minimum zaměstnanců a neuvolněného starostu. Žalobce navíc zpravidla požadoval pouze informace, u nichž postačovalo vyhodnotit, zda na ně má nárok, a poté jen pořídit a odeslat kopie příslušných dokumentů. Jak již uvedl krajský soud, obec také nikdy nevyužila institut mimořádně rozsáhlého vyhledání informací, což jednoznačně poukazuje na to, že vyřizování žádostí nebylo nijak zvlášť obsáhlé či časově náročné.

[10] Co se týče účelu, který žalobce svými žádostmi sledoval, ze správního spisu vyplývá, že všechny jeho žádosti směřovaly k obdobným tématům a zaměřovaly se na hospodaření obce s finančními prostředky. Žalobce jako občan obce má nepochybně právo se s takovými informacemi seznámit a podrobit je veřejné kontrole. Skutečnost, že žalobce byl dříve starostou obce, sice v posuzování žádostí o informace nemůže hrát žádnou roli, avšak obecně lze konstatovat, že o to více má zájem dozvědět se, jakým způsobem hospodaření obce pokračuje i po jeho odchodu. Co se týče dopisů žalobce vůči občanům obce, tyto pouze hodnotí hospodaření obce, zpochybňují efektivitu využití finančních prostředků a žalobce se v nich vyjadřuje též k celkové atmosféře v obci a komunitním vztahům. V žádném případě z jejich obsahu nelze vyčíst stěžovatelem tvrzené dehonestování představitelů obce. Žalobce dopisy především usiluje o to, aby se občané více zajímali o dění a rozvoj obce. Není potřeba hodnotit, zda žalobcem předkládaná tvrzení jsou objektivně pravdivá, žalobce pouze v rámci svobody projevu vyjadřuje své názory a je na adresátech těchto dopisů, zda si vytvoří na situaci v obci vlastní náhled a případně si informace také ověří. Je proto nutné vyvrátit tvrzení stěžovatele, dle něhož žalobce svými žádostmi sledoval zcela odlišný cíl, který s obsahem poskytnutých informací nijak nesouvisel, poněvadž získané informace žalobce použil právě na rozšíření veřejné kontroly a veřejné debaty. Žádosti o poskytnutí informací tedy měly legitimní cíl a žalobce tudíž nepopřel ani primární účel práva na informace, jak tvrdil stěžovatel. O zneužití práva se tedy v daném případě nejednalo.

[11] Nejvyšší správní soud ve stručnosti uvádí, že právo na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod stojí na principu, že je zásadně nutné poskytnout veškeré požadované informace, ledaže tomu brání opravdu závažné důvody převažující toto právo. Zákaz zneužití práva je pak prostředkem ultima ratio, a má být proto aplikován ve zcela výjimečných situacích. Může se jednat např. o tzv. šikanózní jednání, jímž by měl žadatel v úmyslu poškodit dotčenou osobu, či o kverulační jednání s cílem paralyzovat úřední činnost povinného subjektu. [...] V případě žalobce však ke zjevné šikaně, k paralyzaci povinného subjektu ani k žádnému obdobnému patologickému jevu prokazatelně nedošlo, a získané informace rovněž nezneužil k odlišnému, než právním řádem předvídanému účelu.

[12] Nejvyšší správní soud nepochybně, že institut zneužití práva může představovat důvod, na jehož základě povinný subjekt odmítne poskytnout požadované informace, avšak Nejvyšší správní soud má za to, že obsah soudního a správního spisu nedokládají, že by se o případ zneužití práva ze strany žalobce jednalo. [...]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, čj. 1 As 96/2021-43:

„[...] [28] V době, která se často nazývá informačním věkem, je naplnění ústavního práva na informace, které mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy a další právní subjekty, které na základě zákona rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob nebo které hospodaří s veřejnými prostředky, klíčovým prvkem vztahu mezi státem a občanem (bliže srov. důvodovou zprávu k senátnímu návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, tisk č. 16, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, III. volební období 1998–2002, Obecná část, str. 20, digitální repozitář, www.psp.cz). Informační zákona vychází z pravidla, že informace se (až na výjimky) poskytují.

[29] Projevem výše uvedeného „nastavení“ (výchozího pravidla chování) je i skutečnost, že omezení či podmiňování poskytování informací (ony výjimky) podléhají restriktivnímu výkladu a musí být řádně odůvodněné (důkazní břemeno leží na povinných subjektech).

[...]

[32] Judikatura potvrdila, že jde o jeden z důvodů pro odmítnutí poskytnutí požadovaných informací (zákonnou výjimku z práva na informace), byť v zákoně výslovně uvedený nebyl (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, č. 2099/2010 Sb. NSS, rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 12/2015 - 46, č. 3310/2015 Sb. NSS). K tomuto závěru Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 - 66, konstatoval, že „judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale vychází z toho, že široce pojatý svobodný přístup k informacím ve veřejné sféře je jednou z nejefektivnějších cest k transparentnosti veřejné moci, k její všestranné, účinné a kontinuální veřejné kontrole a jedním z nástrojů snižujících možnosti jejího

zneužívání. Na druhé straně však nelze přehlédnout, že kverulační, zjevně šikanózní, či dokonce pracovní kapacitu orgánů veřejné moci z různých důvodů cíleně paralyzující výkon tohoto práva může mít významné negativní důsledky, které za určitých okolností mohou popřít dokonce i smysl a účel práva na svobodný přístup k informacím. Jedním z nástrojů, jak zabránit zneužívání tohoto práva, a tím i jeho diskreditaci v očích veřejnosti i orgánů veřejné moci, proto musí být i citlivá regulace nadužívání tohoto práva v případech výše uvedených“.

[33] Samotné právo na informace stojí na principu, že je zásadně nutné poskytnout veškeré požadované informace, ledaže tomu brání opravdu závažné důvody převažující nad tímto právem. Zákon o svobodném přístupu k informacím vyjímá z informační povinnosti ty informace, u nichž převažuje zájem na neposkytování, zejména proto, že jsou chráněny jinými základními právy (typicky právo na soukromí). I tam, kde se zákonná výluka neuplatní, je nutno poměřovat za pomoci testu proporcionality střet práv ukládajících či bránících v poskytnutí informací.

[34] Zákaz zneužití práva je ovšem prostředkem ultima ratio, a má být proto použit ve zcela výjimečných situacích. Může se jednat např. o tzv. šikanózní jednání, jímž by měl žadatel v úmyslu poškodit dotčenou osobu, či o kverulační jednání s cílem paralyzovat úřední činnost povinného subjektu. Vždy však půjde při úvaze o odmítnutí poskytnout informace o uplatňování nanejvýš restriktivního přístupu a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává (srov. usnesení č. j.~1 As 70/2008 - 74). Rozšířený senát v rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62, navíc v souvislosti se zákazem zneužití naznačuje, že k odmítnutí poskytnout informace pro zneužívající povahu žádosti dochází až po vyhodnocení její důvodnosti.

[35] Nejedná-li se proto o na první pohled patrné či excesivní zneužití práva (zjevná šikana, vedení sporů pro spory, mstění se „veřejné moci“, snaha o ochromení činnosti povinného subjektu apod.), předchází odmítnutí poskytnutí informace pro zneužití práva řada myšlenkových operací souvisejících s poměřováním hodnot (jsou-li zde) stojícím proti právu na poskytnutí konkrétní informace. Naopak je s výše popsány principy v rozporu a hraničící se svévolí při výkonu veřejné moci paušální odmítnutí poskytnutí informace, které navíc fakticky dopadá i na budoucí

žádosti (srov. bod [31] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014 - 21), jak tomu bylo v projednávané věci (viz dále). Důvodem pro toto jednání, a obecně i pro nepaušalizující odmítnutí žádosti o informace ze strany povinné osoby, zjevně nemůže být toliko pohnutka, motiv či zájem na straně tazatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 9 As 101/2011 - 108). Obecně je při poskytování informací pro povinný subjekt stěžejní otázka „jaké informace“ chce tazatel poskytnout, nikoliv „kdo je oním tazatelem“. Informace, které povinný subjekt poskytuje, jsou totiž zpravidla i zveřejnitelné všem. [...]“

Příloha 2

1. 1. 2023 - 31. 5. 2024	odmítnuto celkem	§ 11a
Ministerstvo financí	118	0
Ministerstvo zahraničních věcí	48	0
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	20	0
Ministerstvo kultury	24	0
Ministerstvo práce a sociálních věcí	36	0
Ministerstvo zdravotnictví	63	0
Ministerstvo spravedlnosti	12	0
Ministerstvo vnitra	143	7
Ministerstvo průmyslu a obchodu	33	0
Ministerstvo pro místní rozvoj	14	0
Ministerstvo zemědělství	18	0
Ministerstvo obrany	36	0
Ministerstvo dopravy	45	0
Ministerstvo životního prostředí	63	1
Český statistický úřad	35	0
Český úřad zeměměřický a katastrální	16	0
Český báňský úřad	4	0
Úřad průmyslového vlastnictví	2	0
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	27	0
Správa státních hmotných rezerv	2	0
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	4	0
Národní bezpečnostní úřad	3	0
Energetický regulační úřad	4	0
Úřad vlády České republiky	172	0
Český telekomunikační úřad	36	1
Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	0	0
Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí	1	0
Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost	5	0
Národní sportovní agentura	27	0
Digitální a informační agentura	4	0
Ústavní soud	35	0
Nejvyšší soud	60	0
Nejvyšší správní soud	19	0
Vrchní soud v Praze	39	0
Vrchní soud v Olomouci	10	0
Městský soud v Praze	21	0
Krajský soud v Praze	33	2
Krajský soud v Českých Budějovicích	28	0
Krajský soud v Plzni	41	2
Krajský soud v Ústí nad Labem	69	0
Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci	1	0
Krajský soud v Hradci Králové	18	0

Krajský soud v Brně	56	0
Krajský soud v Ostravě + Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci	17	0
Okresní soud v Benešově	6	0
Okresní soud v Blansku	12	1
Městský soud v Brně	44	0
Okresní soud Brno-venkov	9	0
Okresní soud v Bruntále	10	0
Okresní soud v Břeclavi	3	0
Okresní soud v České Lípě	3	0
Okresní soud v Českých Budějovicích	22	0
Okresní soud v Českém Krumlově	9	0
Okresní soud v Děčíně	4	1
Okresní soud v Domažlicích	8	0
Okresní soud v Havlíčkově Brodě	4	0
Okresní soud v Hodoníně	8	0
Okresní soud v Hradci Králové	20	0
Okresní soud v Chebu	0	0
Okresní soud v Chomutově	14	0
Okresní soud v Chrudimi	3	0
Okresní soud v Jablonci nad Nisou	2	0
Okresní soud v Jeseníku	5	0
Okresní soud v Jihlavě	2	0
Okresní soud v Jičíně	7	0
Okresní soud v Jindřichově Hradci	11	2
Okresní soud v Karlových Varech	20	0
Okresní soud v Karviné	10	0
Okresní soud v Kladně	9	1
Okresní soud v Klatovech	0	0
Okresní soud v Kolíně	5	0
Okresní soud v Kroměříži	4	0
Okresní soud v Kutné Hoře	15	1
Okresní soud v Liberci	11	1
Okresní soud v Litoměřicích	9	0
Okresní soud v Lounech	20	0
Okresní soud v Mělníku	17	1
Okresní soud v Mladé Boleslavi	2	0
Okresní soud v Mostě	16	0
Okresní soud v Náchodě	2	0
Okresní soud v Novém Jičíně	7	0
Okresní soud v Nymburce	20	0
Okresní soud v Olomouci	28	10
Okresní soud v Opavě	20	0
Okresní soud v Ostravě	22	0
Okresní soud v Pardubicích	6	0
Okresní soud v Pelhřimově	2	0

Okresní soud v Písku	8	1
Okresní soud Plzeň-jih	14	0
Okresní soud Plzeň-město	2	0
Okresní soud Plzeň-sever	1	0
Okresní soud Praha-východ	22	0
Okresní soud Praha-západ	27	0
Okresní soud v Prachaticích	14	1
Okresní soud v Prostějově	4	0
Okresní soud v Přerově	5	0
Okresní soud v Příbrami	6	0
Okresní soud v Rakovníku	5	1
Okresní soud v Rokycanech	4	0
Okresní soud v Rychnově nad Kněžnou	0	0
Okresní soud v Semilech	8	4
Okresní soud v Sokolově	13	0
Okresní soud ve Strakoniciích	4	0
Okresní soud ve Svitavách	1	0
Okresní soud v Šumperku	8	0
Okresní soud v Táboře	10	1
Okresní soud v Tachově	4	0
Okresní soud v Teplicích	10	0
Okresní soud v Trutnově	15	0
Okresní soud v Třebíči	5	0
Okresní soud v Uherském Hradišti	9	0
Okresní soud v Ústí nad Labem	7	0
Okresní soud v Ústí nad Orlicí	5	0
Okresní soud ve Vsetíně	9	0
Okresní soud ve Vyškově	16	0
Okresní soud ve Zlíně	0	0
Okresní soud ve Znojmě	16	0
Okresní soud ve Žďáru nad Sázavou	6	0
Obvodní soud pro Prahu 1	60	0
Obvodní soud pro Prahu 2	44	10
Obvodní soud pro Prahu 3	33	0
Obvodní soud pro Prahu 4	14	0
Obvodní soud pro Prahu 5	25	0
Obvodní soud pro Prahu 6	25	0
Obvodní soud pro Prahu 7	10	0
Obvodní soud pro Prahu 8	13	0
Obvodní soud pro Prahu 9	22	0
Obvodní soud pro Prahu 10	40	4
Středočeský kraj	59	0
Hl. m. Praha	146	0
Praha 2 - Nové město, Vinohrady	16	0
Praha 3 - Žižkov, Vinohrady	4	0

Praha 4 - Nusle, Podolí, Braník, Krč, Michle	21	0
Praha 5 - Smíchov, Košíře, Motol, Radlice	20	0
Praha 6 - Dejvice, Střešovice, Vokovice, Liboc, Ruzyně	12	0
Praha 7 - Holešovice, Bubeneč	5	1
Praha 8 - Karlín, Kobylisy, Bohnice	21	0
Praha 9 - Vysočany, Prosek, Hrdlořezy	18	0
Praha 10 - Vršovice, Strašnice, Malešice	100	0
Praha 11 - Chodov, Háje	11	0
Praha 12 - Modřany, Libuš, Kamýk	13	0
Praha 13 - Stodůlky, Jinonice, Třebonice, Řeporyje	3	0
Praha 14 - Hloubětín, Černý most, Kyje, Hostavice	7	0
Praha 15 - Hostivař, Horní Měcholupy	4	0
Praha 16 - Radotín	1	0
Praha 17 - Řepy, Zličín	4	0
Praha 18 - Letňany	3	0
Praha 19 - Kbely, Čakovice	3	0
Praha 20 - Horní Počernice	0	0
Praha 21 - Újezd nad Lesy	2	0
Praha 22 - Uhřetěves, Pitkovice	6	0
Příbram	11	0
Rakovník	19	0
Jihočeský kraj	21	0
České Budějovice	30	0
Jindřichův Hradec	8	0
Písek	17	0
Strakonice	1	0
Tábor	10	0
Plzeňský kraj	17	0
Domažlice	6	0
Klatovy	2	0
Plzeň-město, sever, jih	20	0
Rokycany	8	0
Tachov	0	0
Karlovarský kraj	19	0
Cheb	17	0
Karlovy Vary	21	0
Ústecký kraj	34	0
Děčín	44	0
Chomutov	6	0
Litoměřice	7	0
Most	6	2
Ústí nad Labem	6	1
Liberecký kraj	23	0
Česká Lípa	10	0
Jablonec nad Nisou	10	0

Liberec	13	0
Semily	10	0
Královéhradecký kraj	15	0
Hradec Králové	21	1
Jičín	19	1
Náchod	12	0
Rychnov nad Kněžnou	10	0
Trutnov	0	0
Pardubický kraj	6	1
Chrudim	3	0
Pardubice	38	1
Svitavy	4	0
Ústí nad Orlicí	0	0
Kraj Vysočina	43	0
Havlíčkův Brod	7	0
Jihlava	65	0
Pelhřimov	0	0
Třebíč	0	0
Jihomoravský kraj	106	4
Blansko	2	0
Brno-město, venkov	59	6
Břeclav	4	0
Hodonín	2	0
Znojmo	28	0
Olomoucký kraj	45	0
Jeseník	2	0
Olomouc	20	0
Prostějov	29	0
Přerov	9	1
Šumperk	12	0
Zlínský kraj	27	0
Kroměříž	16	0
Uherské Hradiště	11	0
Vsetín	6	0
Zlín	9	0
Moravskoslezský kraj	37	2
Bruntál	6	0
Frýdek-Místek	16	0
Karviná	0	0
Nový Jičín	6	1
Opava	3	0
Ostrava-město	40	1
HS hl. m. Prahy	7	0
KHS Středočeského kraje	1	0
KHS Jihočeského kraje	1	0

KHS Plzeňského kraje	2	0
KHS Karlovarského kraje	2	0
KHS Libereckého kraje	1	0
KHS Královéhradeckého kraje	7	0
KHS Pardubického kraje	0	0
KHS Kraje Vysočina	6	0
KHS Jihomoravského kraje	13	0
KHS Olomouckého kraje	2	0
KHS Moravskoslezského kraje	24	0
KHS Zlínského kraje	3	0
Generální finanční ředitelství	42	0
Úřad práce České republiky – generální ředitelství	72	0
ÚSTŘEDÍ ČSSZ	9	0
Státní úřad inspekce práce	5	0
Vězeňská služba České republiky	10	0
Česká geologická služba	0	0
Kancelář veřejného ochránce práv	22	0
ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE ČR	30	0
Národní akreditační úřad pro vysoké školství	1	0
Ústředí ČNB	1	0
Nejvyšší kontrolní úřad	5	0
ČESKÁ CENTRA	0	0
Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.	9	0
Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky	104	0
České dráhy, a.s.	29	0
	celkem	4478
	0	15
		76
		214

Zneužití práva na informace

Abstrakt

Diplomová práce je komplexně zaměřena na téma zneužití práva na informace. Práce nejprve poskytuje teoretický rámec v oblasti práva na informace a zneužití práva. Na začátku je představeno právo na informace jako takové, popsán jeho charakter jako základního politického práva, historický kontext jeho vývoje a právní zakotvení na mezinárodní a národní úrovni. Následně je teoreticky uvedeno zneužití práva a princip zákazu zneužití práva. V návaznosti na to je popsána problematika zneužití práva na informace. Je teoreticky vymezeno, co se zneužitím práva na informace rozumí a proč je potřeba mít možnost se mu efektivně bránit. Posléze je uveden přehled nejvýznamnější judikatury v této oblasti, a to Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a dalších. Je prezentováno, jak soudy postupně dovodily zneužití práva jako tzv. faktický důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Jsou shrnuty nejvýznamnější teze z těchto rozhodnutí. Do hloubky se pak práce věnuje § 11a zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, který byl do zákona zakotven novelou č. 241/2022 Sb. Nejprve je uveden historický exkurz do pokusů zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím novelizovat, tak aby v něm byla zakotvena možnost odmítnout žádost o informace na základě zneužití práva. Ustanovení § 11a je podrobně analyzováno. Následně se práce zaměřuje na jeho praktické implikace. Práce prezentuje poměrně rozsáhlý empirický výzkum týkající se užití § 11a povinnými subjekty, který ukázal, že daný paragraf byl zatím využit pouze zlomkem povinných subjektů, pokud ale na jeho užití došlo, bylo to ve většině případů na místě. Výsledky jsou podrobněji interpretovány a okomentovány. Je shrnuta i aktuální judikatura k novému paragrafu. Nakonec se práce zaměřuje na postup povinného subjektu a skýtá tak přehledné shrnutí a návod, jak postupovat v případě zneužití práva. Nezapomíná ani na žadatele, když stručně uvádí, jak se proti postupu povinného subjektu bránit.

Klíčová slova:

právo na informace, zneužití práva, zneužití práva na informace

Abuse of right to access information

Abstract

This thesis comprehensively focuses on the issue of abuse of the right to access information in context of the Czech legal framework. It first provides a theoretical framework in the area of the right to access information and the abuse of rights. The thesis begins by introducing the right to access information itself, describing its nature as a fundamental political right, its historical context, and its legal foundation at both the international and national levels. Subsequently, the theoretical concept of abuse of rights and the principle of the prohibition of such abuse is presented. Following this, the issue of abuse of the right to access information is discussed. This thesis defines what is understood by abuse of the right to access information and why it is necessary to have effective means to counteract it. A review of the most significant case law in this area is provided, including decisions from the Supreme Administrative Court, the Constitutional Court, and others. The review shows how courts have gradually recognized the abuse of rights as a so-called factual reason for rejecting a request for information. The most significant arguments from these court decisions are summarized. The thesis then delves deeply into § 11a of Act No. 106/1999 Coll., on Free Access to Information, which was incorporated into the law by Amendment No. 241/2022 Coll. Initially, a historical overview of attempts to amend Act No. 106/1999 Coll. to include the possibility of rejecting a request for information based on the abuse of rights is provided. § 11a is then thoroughly analyzed. Subsequently, the work focuses on its practical implications. The work presents extensive empirical research regarding the use of § 11a by the obligated entities, which showed that the given paragraph has been used so far by only a fraction of the obligated entities, but if it was used, it was in most cases appropriate. The results are interpreted more in depth and commented upon. The current case law related to the new section is also summarized. Finally, this thesis addresses the procedure of the obligated entity, offering a clear summary and guidelines on how to proceed in cases of the abuse of rights. It also briefly outlines how applicants can defend themselves against the actions of the obligated entity.

Key words:

right to access information, abuse of rights, abuse of the right to access information