

# INFORMACE

## Právo na přístup k informacím v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

### *Právo na přístup k informacím a jeho význam*

Právo na přístup k informacím je významným politickým právem jednotlivce, které je esenciální náležitostí demokratického právního státu. Jedná se o poměrně široké právo garantující jednotlivci přístup k informacím, které jsou v držení státu nebo jiných subjektů veřejné moci (např. územních samosprávných celků, ale v některých případech též osob soukromého práva, které se na výkonu veřejné moci podílí jen velmi okrajově).

Právo na přístup k informacím je provázáno také s jinými ústavně garantovanými právy. Může být předpokladem pro realizaci dalších ústavně chráněných práv, jako právo shromažďovací, petiční nebo sdružovací.<sup>1)</sup> Uvedené ale platí i opačně, když i zmíněná práva mohou sloužit k realizaci práva na přístup k informacím.

Dalším z účelů práva na přístup k informacím, který posiluje existenci demokracie, je nepochybně kontrola fungování veřejné moci (včetně nakládání s veřejnými prostředky) ze strany veřejnosti. V této rovině je právo na přístup k informacím vnímáno jako jedna z právních záruk ve veřejné správě.<sup>2)</sup> Poskytování informací ze strany veřejné správy přispívá k otevřenosti a transparentnosti směřující k omezení zneužití veřejné správy a k předcházení korupce, čímž v podstatě přispívá k ochraně veřejného zájmu, jakož i individuálních práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob. V neposlední řadě přispívá i k obnovení důvěry občanů ve veřejnou správu.<sup>3)</sup>

V širším hledisku lze význam práva na přístup k informacím spatřovat také v jeho přínosu pro jednotlivce a jeho postavení ve společnosti. Široký přístup k informacím o záležitostech obecného zájmu totiž umožňuje veřejnosti získat dostatek informací o stavu společnosti, ve které žijí a vytvořit si kritický názor na ni.

Jako součást svobody projevu (viz dále) pak právo na přístup k informacím společně s dalšími právy podřaditelnými pod svobodu projevu tvoří jednu ze základních podmínek existence demokracie.

---

<sup>1)</sup> KOLMAN, P.: Právo na informace opět posílilo, aneb Ústavní soud ČR řekl „ano“ souzení za bílého dne. In *Právní rádce*, 2010, roč. 18, č. 5, s. 59-60, ISSN 1210-4817.

<sup>2)</sup> SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 453, ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>3)</sup> FIALA, Z.: Princip otevřenosti a transparentnosti v kontextu dobré správy. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, roč. 11, č. 2, s. 35-45, ISSN 1805-9554.

Cílem tohoto příspěvku je s ohledem na předestřený význam práva na přístup k informacím posoudit, zda je právo na přístup k informacím zakotveno v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“), resp. zda lze neposkytnutí informace na žádost považovat za porušení Evropské úmluvy, a pokud ano, zda tomu tak je vždy, nebo jen v některých případech.

### *Právo na přístup k informacím jako součást svobody projevu*

Právo na přístup k informacím bývá z teoretického hlediska řazeno jako součást práva na informace, které pak je jednou ze složek svobody projevu. Pro zahrnutí práva na informace pod daleko širší svobodu projevu svědčí skutečnost, že přístup k informacím je předpokladem úplného výkonu práva na svobodu projevu. Je nástrojem svobody projevu.<sup>4)</sup> Na rozdíl od obecné svobody projevu, která se soustřeďuje na práva „řečníka“, směřuje právo na informace vůči příjemci informací.

Svoboda projevu, jak je vymezena v lidskoprávních mezinárodních právních dokumentech, zpravidla zahrnuje svobodu zastávat názory, přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky, a to bez zásahu státu, bez ohledu na hranice států.<sup>5)</sup> Právo přijímat a rozšiřovat informace pak lze vnímat ve dvou rovinách. V širším pojetí je právo na informace vymezováno jako obecná součást svobody projevu, aniž by bylo nutné vymezovat právo na informace jako takové. V tomto pojetí se jedná o právo na vyhledávání, přijímání či rozšiřování informací mezi jednotlivci a jemu odpovídající povinnost veřejné moci tuto aktivitu neomezovat, avšak nikoliv aktivně konat (v tomto kontextu lze hovořit spíše o svobodě vyhledávání, přijímání či šíření informací). Jedná se o šíření informací v horizontálních vztazích mezi jednotlivci. Svoboda projevu bez toho, že by její součástí bylo i právo na informace v širším pojetí, nemůže existovat. Stejně tak nemůže existovat právo na informace bez svobody projevu.

V užším pojetí lze právo na informace vnímat jako pozitivní nárok jednotlivce, jemuž koresponduje aktivní povinnost státu poskytovat informace (v tomto pojetí lze hovořit o právu na přístup k informacím). V tomto pojetí se jedná o vertikální vztah mezi státem (resp. jiným veřejným subjektem) a žadatelem o informace. Také v užším pojetí právo na informace souvisí se svobodou projevu. Avšak jedná se již o jiný typ veřejného subjektivního práva, který není vždy explicitně zakotven v lidskoprávních dokumentech a zpravidla vyžaduje podrobnější zákonnou úpravu.<sup>6)</sup>

---

<sup>4)</sup> McDONAGH, M.: The Right to Information in International Human Rights Law. *Human Rights Law Review*, 2013, roč. 13, č. 1, s. 25 – 55, ISSN 1461-7781.

<sup>5)</sup> Srov. např. čl. 19 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 19 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo též čl. 13 Americké úmluvy o ochraně lidských práv (the American Convention of Human Rights).

<sup>6)</sup> BARTOŇ, M.: *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 79-80, ISBN 978-80-87212-42-4.

## *Právo na přístup k informacím v mezinárodních lidskoprávních smlouvách*

Výslovné zakotvení práva na přístup k informacím lze nalézt v některých mezinárodních právních dokumentech. Jako příklad lze uvést Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům nebo sektorově zaměřenou Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva). Výslovná úprava je však spíše výjimkou, když pozornost mezinárodněprávních dokumentů je obecněji zaměřena na svobodu projevu.<sup>7)</sup>

## *Právo na přístup k informacím v Evropské úmluvě*

V Evropské úmluvě právo na přístup k informacím výslovně zakotveno není. Pokud však je možné někde nalézt základ práva na přístup k informacím v rámci Evropské úmluvy, pak je to čl. 10 odst. 1, který stanoví, že „[k]aždý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem“, a to konkrétně v rámci svobody přijímat informace. Toto právo lze, jak již bylo uvedeno výše, vnímat dvojím způsobem. Vystává tedy otázka, zda Evropská úmluva pod uvedeným právem míní negativní právo, které zakazuje státu či jiným subjektům, aby bránili osobě přijímat informace, které mu chtějí nebo mohou ostatní sdělit, nebo jako pozitivní závazek státu vyhovět žádosti osoby o přístup k informacím, shromáždit požadované informace a tyto informace poskytnout.<sup>8)</sup>

Předně je nutno uvést, že podle Mowbray všechna základní práva obsažená v Evropské úmluvě obsahují jak negativní, tak i pozitivní závazky států.<sup>9)</sup> Tento názor ohledně svobody projevu obecně potvrzuje i judikatura ESLP.<sup>10)</sup> Ve vztahu k otázce zakotvení práva na přístup k informacím však judikatura ESLP tuto otázku tak jednoznačně neposuzuje. Navíc názor judikatury ohledně zakotvení tohoto práva v čl. 10 Evropské úmluvy prošel zcela zásadním vývojem.<sup>11)</sup>

---

<sup>7)</sup> Jinak je tomu na úrovni vnitrostátních ústavních předpisů. S ohledem na význam práva na přístup k informacím není velkým překvapením, že lze jeho zakotvení nalézt v ústavních dokumentech států. Jako příklad lze uvést čl. 110 ústavy Nizozemí, čl. 32 ústavy Belgického království, čl. 34 ústavy Francouzské republiky a také čl. 17 odst. Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „[s]tátní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon“.

<sup>8)</sup> KOSAŘ, D. In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. (eds.): *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1009 (čl. 10 Evropské úmluvy), ISBN 978-80-7400-365-3.

<sup>9)</sup> MOWBRAY, A.: *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2004, s. 108-109, ISBN 9781841132617.

<sup>10)</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 16. 3. 2000, č. 23144/93, *Özgür Gündem proti Turecku*.

<sup>11)</sup> Naproti tomu Výbor ministrů ve svém doporučení č. 2 z roku 2002 výslovně uznává vymahatelné právo na přístup k úředním dokumentům a pozitivní povinnost státu

## *Prvotní judikatura ESLP*

Za první rozhodnutí ve věci práva na přístup k informacím je považováno rozhodnutí ve věci *Leander*.<sup>12)</sup> V této věci ESLP konstatoval, že právo přijímat informace v zásadě zakazuje státu, aby omezoval osobu v získání informací, které mu chtějí předat jiní. Omezil tak působnost čl. 10 odst. 1 Evropské úmluvy pouze na horizontální vztahy. Soud výslovně uvedl, že „čl. 10 nepřiznává jednotlivci, v okolnostech, jako je projednáváný případ, právo na přístup ke spisu obsahující informace o jeho osobě, ani neukládá vládě takové informace jednotlivci poskytnout“. Tím ESLP odmítl názor, že spojení „svoboda přijímat informace“ by mohlo být interpretováno tak, že by zahrnovalo i obecné právo na přístup k informacím. Totožný názor pak ESLP vyslovil v rozhodnutích ve věcech *Gaskin a Guerra*.<sup>13)</sup> Zásadním argumentem soudu ve všech těchto případech bylo tvrzení, že v čl. 10 Evropské úmluvy není zmínka o právu vyhledávat informace.<sup>14)</sup> V případě *Sirbu*<sup>15)</sup> pak ESLP zcela odlišil právo zástupců médií na přístup k informacím a jejich následné šíření jakožto výkon práva veřejnosti být informován na straně jedné a právo jednotlivce na přístup k informacím v držení státu na straně druhé.

## **Náznak změny v judikatuře ESLP**

Ačkoliv ESLP připustil, že mohou nastat okolnosti, na základě kterých dojde k porušení čl. 10 Evropské úmluvy, dlouhou dobu nebyly tyto okolnosti ze strany ESLP identifikovány. Jako do jisté míry přelomové rozhodnutí ESLP ve věci zakotvení práva na přístup k informacím v čl. 10 Evropské úmluvy bývá označováno rozhodnutí ve věci *Jihočeské matky*.<sup>16)</sup> V tomto případě stěžovatelka (spolek působící na úseku ochrany životního prostředí) požádala o stavební dokumentaci týkající se Jaderné elektrárny Temelín. Její žádost byla odmítnuta správními orgány. Jejich rozhodnutí bylo následně potvrzeno správním soudem a posléze Ústavním soudem.

Průlom tohoto rozhodnutí spočívá v tom, že ESLP poprvé připustil aplikovatelnost čl. 10 Evropské úmluvy na případy poskytování informací, které jsou v držení orgán veřejné moci. Soud však stížnost odmítl s tím, že stěžovatelka neprokázala, jakým způsobem ji neposkytnutí informací zabránilo nadále sledovat své cíle a že odmítnutí žádosti bylo pečlivě

---

z vlastního podnětu podávat informace o záležitostech veřejného zájmu. Na základě uvedeného doporučení byla následně vyhotovena Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (tzv. Tromsø úmluva).

<sup>12)</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 26. 3. 1987, č. 9248/81, *Leander proti Švédsku*.

<sup>13)</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 7. 7. 1989, č. 10454/83, *Gaskin proti Velké Británii* a rozhodnutí ESLP ze dne 19. 2. 1998, č. 14967/89, *Guerra a ostatní proti Itálii*.

<sup>14)</sup> Na rozdíl od jiných mezinárodních úmluv, např. čl. 13 Americké úmluvy o ochraně lidských práv nebo čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

<sup>15)</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 15. 6. 2004, č. 73562/01, *Sirbu a ostatní proti Moldávii*.

<sup>16)</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 10. 7. 2006, č. 19101/03, *Sáružení Jihočeské matky proti České republice*.

odůvodněno, přičemž důvod odmítnutí byl slučitelný s čl. 10 odst. 2 Evropské úmluvy. ESLP však mlčky připustil, že právo na přístup k informacím může vyvěrat z čl. 10 odst. 1 Evropské úmluvy.

V návaznosti na dříve uvedené je možné konstatovat, že ESLP zřejmě vycházel z toho, že skutkové okolnosti, na rozdíl od předchozích případů, mohly znamenat porušení čl. 10 Evropské úmluvy. Za významné okolnosti lze podle Hinse a Voorhoofa považovat, že stěžovatelka podala žádost o poskytnutí informací, že správní orgány disponovaly požadovanými informacemi a nemusely je vyhledávat nebo vytvářet a nakonec, že o tyto informace mohl požádat kdokoli a nejednalo se o údaje vztahující se k osobě žadatele jako u případu Gaskin nebo Leander.<sup>17)</sup>

### *Současná judikatura ESLP*

Další posun v judikatuře ESLP nastal v případech Társaság a Kenedi.<sup>18)</sup> Ve věci Társaság ESLP nejprve opětovně připomněl postavení a význam novinářů a médií, jakožto subjektů zajišťujících informovanost veřejnosti o záležitostech obecného zájmu (tzv. „*watchdogs of democracy*“) a následně právu veřejnosti tyto informace od novinářů obdržet. Jak bude uvedeno níže, tato skutečnost je pro „nalezení“ práva na přístup k informacím v čl. 10 Evropské úmluvy zcela zásadní.

Dále ESLP uvedl, že svévolné oprávnění státu odeprít poskytnutí informací, které má ve své moci, a které byly dostupné a nemusely být státem shromažďovány, může představovat překážku při sběru informací, jakožto nezbytné činnosti novináře. Tedy činnosti pro následné informování veřejnosti. V daném případě se sice nejednalo o novináře či média, avšak totožnou ochranu vztáhl ESLP na nevládní organizace, které se zabývají konkrétní činností na poli ochrany hodnot obecného zájmu (konkrétně se jednalo o sdružení hájící lidská práva), neboť jejich význam byl ESLP z hlediska informování veřejnosti o veřejném dění shledán jako totožný. ESLP však podotknul, že v posuzovaném případě došlo spíše k zásahu do činnosti „*watchdogs of democracy*“ než k zásahu do obecného práva na přístup k informacím.

Ve věci Kenedi ESLP vycházel ze závěrů učiněných v případě Társaság a potvrdil, že odepřením přístupu k původním dokumentům pro účely historického výzkumu může být zasaženo do svobody projevu. Podle mého názoru je však oproti věci Társaság případ Kenedi jiný v tom, že stěžovatel nebyl novinářem ani zástupcem nevládní organizace, nýbrž historikem, který hodlal publikovat ohledně činnosti tajných služeb v Maďarsku v 60. letech.

---

<sup>17)</sup> HINS, W., VOORHOOF, D.: Access to State-Held Information as a fundamental right under the European Convention on Human Rights. *European constitutional law review*, 2007, roč. 3, č. 3, 114-125, ISSN 1744-5515.

<sup>18)</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 14. 4. 2009, č. 37374/05, *Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku* a rozhodnutí ESLP ze dne 26. 5. 2009, č. 31475/05, *Kenedi proti Maďarsku*.

Avšak i tato činnost byla ESLP shledána jako činností významnou pro diskusi o věcech obecného zájmu.

Na svou judikaturu ESLP navázal v případě Youth Initiative for Human Rights.<sup>19)</sup> Nad rámec již uvedeného právního názoru, který byl tímto rozhodnutím také vysloven, stojí za povšimnutí odlišné stanovisko dvou soudců, kteří vyslovili souhlas se samotným rozhodnutím, nýbrž nad jeho rámec uvedli, že ve světle pokroku, kterého bylo v mezinárodním právu dosaženo na poli práva na svobodu projevu, je nutné čl. 10 Evropské úmluvy interpretovat tak, že zahrnuje též obecné právo na přístup k informacím, které jsou v držení státu a jiných mocenských subjektů (mj. též odkázali na Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům). V této souvislosti soudci uvedli, že rostoucím významem internetu se počíná stírat toto výsadní postavení novinářů oproti ostatním členům společnosti, neboť přímou kontrolu nad transparentností veřejné správy mohou vykonávat prostřednictvím práva na přístup k informacím také ostatní občané.

Větší revizi a vyjasnění judikatury provedl ESLP v případě *Magyar Helsinki Bizottság*.<sup>20)</sup> ESLP poznamenal, že právo na přístup k informacím a jemu odpovídající pozitivní závazek státu informace poskytnout lze z článku 10 Evropské úmluvy dovodit jen ve dvou specifických případech.

Prvním z těchto případů je stav, kdy taková povinnost státu byla deklarována vnitrostátním rozhodnutím.

Druhým z těchto případů je stav, kdy poskytnutí informací představuje nutný předpoklad pro výkon práva jednotlivce na svobodu projevu a případné odmítnutí tuto informaci poskytnout by znamenalo zásah do tohoto práva. V tomto druhém případě je však vždy třeba vycházet z konkrétních okolností případu a zohlednit:

1. **účel žádosti o informace**, kterým musí být obstarání informací za účelem výkonu svobody projevu, tedy pro zahájení diskuse o záležitostech veřejného zájmu. Podmínkou však je, že tyto informace budou v souladu s novinářskou etikou využity v dobré víře, přesně a spolehlivě;
2. **povahu vyžadované informace**, která musí splňovat tzv. test veřejného zájmu, přičemž ten bude naplněn zejména tehdy, pokud požadované informace přispívají k transparentnosti způsobu vyřizování veřejných záležitostí a záležitostí celospolečenského významu, čímž umožňují účast veřejnosti jako celku na správě věcí veřejných;
3. **postavení stěžovatele**, přičemž zvláštní postavení v přístupu k informacím požívají zástupci novinářského stavu a nevládních organizací, pokud rovněž vystupují v roli „*watchdogs of democracy*“. Ulohu přispívat k debatě o věcech veřejného zájmu však mohou sehrávat i jiné osoby,

---

<sup>19)</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 25. 6. 2013, č. 48135/06, *Youth Initiative for Human Rights proti Srbsku*.

<sup>20)</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 8. 11. 2016, č. 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*.

například akademičtí pracovníci, publicisté či dokonce „blogeři“ a známí uživatelé sociálních sítí. I na tyto osoby však bude nutné podle mého názoru vztáhnout podmínku, na základě které budou požadované informace využity v dobré víře, přesně a spolehlivě (viz výše);

4. **zda je informace bez dalšího „přichystaná a dostupná“**, čímž ESLP zdůraznil, že z čl. 10 Evropské úmluvy nelze dovodit pozitivní závazek státu, který by spočíval v obstarání informace, nýbrž jen závazek k poskytnutí těch, kterými disponuje. Podle mého názoru však lze pod tuto podmínku podřadit také okruh informací, kterými stát nedisponuje, ač má povinnost jimi disponovat.<sup>21)</sup>

## Závěr

Ani přes poměrně značný posun v rozhodovací činnosti ESLP nelze bez dalšího tvrdit, že právo na přístup k informacím vyvěrá z čl. 10 Evropské úmluvy. Pro to, aby porušením práva na přístup k informacím došlo zároveň k porušení uvedeného článku, je nutné, aby odepření informací mělo za následek znemožnění dalšího toku informací vůči veřejnosti, avšak nikoliv jakýchkoliv informací, nýbrž jen těch, které se významným způsobem dotýkají záležitostí obecného zájmu a na jejich zveřejnění lze shledat společenský zájem. Jinými slovy předpokladem pro narušení čl. 10 Evropské úmluvy, pokud jde o odepření poskytnutí informací, je současné narušení práva přijímat a šířit informace a v této souvislosti též svobody projevu žadatele o informace. Důležitým faktorem v celkovém hodnocení bude také osoba žadatele o informace. V tomto ohledu ESLP podle mého názoru „přihlédl k trendům moderní společnosti“ a vhodně rozšířil působnost čl. 10 Evropské úmluvy také na „amatérské *watchdogs of democracy*“, tedy víceméně všechny osoby, které se aktivním způsobem zajímají o záležitosti obecného zájmu a relevantním (patrně je možné tvrdit, že „pseudonovinářským“) způsobem o těchto záležitostech informují širší veřejnost. Tento výklad je jistě v souladu s rostoucím trendem občanské kontroly veřejné správy, která zaujímá zásadní postavení v demokratické společnosti. Zároveň tato podmínka umožňuje odepřít právní ochranu těm osobám, které by hodlaly informace využít jiným způsobem, než pro účely výkonu kontroly.

## Shrnutí:

Cílem příspěvku je zjistit, zda je právo na přístup k informacím zakotveno v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, respektive zda lze neposkytnutí informace na žádost považovat za porušení Evropské úmluvy, a pokud ano, zda tomu tak je vždy, nebo jen v některých případech.

---

<sup>21)</sup> Totožná kritéria jsou známa z rozhodovací činnosti českých soudů. Tato kritéria byla v nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 užitá pro vymezení podmínek, při kterých je možné poskytnutí informace o platu zaměstnanců veřejné správy považovat za ústavně konformní.

Příspěvek nejprve pojednává o právu na přístup k informacím jakožto součásti svobody projevu. Poté je v příspěvku analyzována judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se neposkytnutí informací jakožto možného porušení čl. 10 Evropské úmluvy.

**Summary:**

The aim of this paper is to determine whether the right of access to information is enshrined in the European Convention on Human Rights, whether the failure to provide information on request can be considered a breach of the European Convention and, if so, whether it is always or only in some cases. The paper first deals with the right of access to information as part of freedom of expression. Then, the paper analyzes the case law of the European Court of Human Rights on non-disclosure of information requested as a possible violation of Article 10 of the European Convention.

*JUDr. Michal Jantoš*