

Zbyněk Lubovský

Zneužití práva na informace

I. Úvod

Jednou z esenciálních podmínek každé demokratické společnosti i právního státu je nezbytnost kontroly výkonu státní moci veřejností. K naplnění tohoto požadavku v českém právním prostředí slouží mimo jiné právo občanů ke svobodnému přístupu k informacím o činnosti veřejné správy zhmotněné v řadě právních předpisů, přičemž tím nejzákladnějším je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Právo na informace patří k ústavně garantovaným politickým právům. Smyslem tohoto práva je umožnit občanům orientovat se ve veřejném dění, aniž by bylo třeba prokazovat odůvodněnost požadavku. Případné omezení může být dáno pouze zákonem, při respektování nezbytnosti ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti.¹⁾

Význam a účel práva na informace spočívá v participaci občanské společnosti na věcech veřejných, kdy se informování veřejnosti týká fungování veřejné moci jako takové. Pomocí získaných informací může veřejnost veřejnou moc kontrolovat. Je-li informace součástí veřejné sféry, právo na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod na ní dopadá. Součástí veřejné sféry je to, co může být předmětem legitimního veřejného zájmu, což je v zásadě vše, co souvisí s fungováním moci ve státě.²⁾

V Listině základních práv a svobod je právo na informace systematicky zařazeno mezi práva politická, jako prostředek účasti na politickém životě státu. Je zaručeno státem. Jedná se o právo na informaci v politickém slova smyslu, chápané velmi široce. Nelze jej však chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvidavosti. Právo na informace je účinným nástrojem, který člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.³⁾

¹⁾ MATES, P., SKULOVÁ, S.: K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace, *Bulletin advokacie* č. 7-8/2013, s. 40 a Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02).

²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10.

³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02.

Zákonodárce zvolil extenzivní pojetí přístupu k informacím, aby zaručil možnost široké kontroly veřejné správy.⁴⁾ Přestože je právo na informace právem politickým, umožňuje zákon o svobodném přístupu k informacím žádat poskytnutí informaci i z jiných důvodů než je vykonávání politických práv. Žadatelé tak nezdědka kdy požadují informace např. jako podklad pro diplomové či disertační práce, k výkonu svého podnikání příp. jako případnou alternativu institutu nahlížení do spisu apod. Je tedy jen logické, že takovéto vymezení práva sebou nezbytně nese konflikty s jinými, ústavně zaručenými právy, především pak s právem na ochranu soukromí.

O kolizi těchto dvou práv toho bylo, a bezesporu, i bude napsáno, jak v odborné literatuře, tak i v judikatuře našich soudů, mnoho.⁵⁾ O důležitosti významu práva na informace pro naši společnost však svědčí i skutečnost, že se judikatura dlouhodobě kloní ke stanovisku, že právo na informace u veřejně činných osob převládá nad právem na ochranu jejich soukromí.⁶⁾ Na výše uvedeném nic nezměnil ani veřejnosti známý tzv. „*platový náleží*“ Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (následovaný nálezem sp. zn. IV. ÚS 1200/16), který stanovil podmínky, za kterých výkon práva na informace nemusí být uspokojen, neboť v daném konkrétním případě převládl zájem na ochranu soukromí.

I nadále však platí postulát, který vyslovil Nejvyšší správní soud, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se zásadně poskytují,⁷⁾ avšak je třeba vždy, v každém konkrétním případě zkoumat, zda nejsou naplněny Ústavním soudem formulované podmínky pro odepření informace.

Nicméně primárním cílem mého článku není rozebírat kolizi výše uvedených práv, ale zaměřit se na jiný aspekt poskytování informací, byť s ochranou soukromí související, a to na problematiku zneužití práva na informace respektive šikanózního výkonu tohoto práva.

Snad je lidské povaze vlastní, že i ta sebelepší myšlenka či nejctihodnější záměr může být zneužit k páchání zla ať už z důvodu obohacení jednotlivce nebo pro pouhé potěšení škodit druhým. Stejně tak jako je od samého úsvitu civilizace dána lidstvu touha upravit své vztahy pomocí pravidel, v nichž se odráží představa spravedlivého uspořádání věcí, je stejně stará i snaha jednat proti těmto pravidlům (*contra legem*), ale i snaha jednat zdánlivě v souladu s těmito pravidly, a přesto v rozporu s jejich smyslem a účelem (*in fraudem legis*).⁸⁾

⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 6 As 68/2014-21.

⁵⁾ Mezi nejvýznamnější judikáty, které se touto kolizí zabývají, lze rozhodně uvést rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 a náleží Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16, náleží Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16.

⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015 č. j. 57 A 109/2013-132.

⁷⁾ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5As 64/2008-155.

⁸⁾ GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 154, ISBN 978-80-7380-652-1.

Zneužití práva (*abusus iuris*) je chování zdánlivě dovolené, jímž má být dosaženo výsledku nedovoleného, přičemž zvláštním druhem zneužití práva je šikanózní výkon práva, spočívající ve výkonu práva se záměrem způsobit jinému nepřiměřenou újmu.⁹⁾

II. Vývoj zákazu zneužití práva a jeho zakotvení v českém právu

Problematika zneužití práva není ničím novým. Různé koncepce zákazu zneužití práva znalo již klasické římské právo a v moderních právních dějinách se začíná posazovat jako princip soukromého práva v průběhu 19. a 20. století¹⁰⁾ např. v Pruském zemském právu nebo ve francouzském Code civil.¹¹⁾ Švýcarský Code suisse stanoví od roku 1912 ve svém čl. 2 odst. 2, že „zjevné zneužití práva nepoživá právní ochrany“.¹²⁾

Myšlenku zákazu zneužití práva poté převzala celá řada dalších národních kodifikací soukromého práva, např. portugalský občanský zákoník z roku 1966, španělský Código civil ve svém čl. 7 či ustanovení § 4 odst. 1 maďarského občanského zákoníku z roku 1959.¹³⁾

V českém právu se tento institut objevil v čl. VIII zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „starý občanský zákoník“), který stanovil, že „nikdo nesmí zneužívat svých práv proti zájmům společnosti nebo spoluobčanů“.¹⁴⁾ Po novele provedené zákonem č. 509/1991 Sb., účinné od 1. 1. 1992, již starý občanský zákoník výslovný zákaz zneužití práva neobsahoval, avšak byl dovozován z ustanovení § 3 odst. 1, kde spolu s dobrými mravy představoval zákaz výkonu takových práv a povinností z občanskoprávních vztahů, které bez právního důvodu zasahují do práv a oprávněných zájmů jiných.¹⁵⁾

Dle ustálené judikatury bylo smyslem ustanovení § 3 odst. 1 starého občanského zákoníku zamezit výkonu práva, který sice odpovídá zákonu, avšak odporuje dobrým mravům, jež lze definovat jako souhrn společenských, kulturních a mravních norem, které v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující

⁹⁾ KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. vyd. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 184, ISBN 80-7179-028-1.

¹⁰⁾ FIALA, J., HURDÍK, J., KORECKÁ, V., TELEČEK, I.: *Lexikon Občanské právo*, Sagit, Ostrava, 2001, s. 451, ISBN 80-7208-237-X.

¹¹⁾ HURDÍK, J.: *Zásady soukromého práva*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, s. 83 – 93, ISBN 80-210-2001-6.

¹²⁾ BIN, F.: *Receptce teorie zneužití práva ve Francouzském právu in.* TICHÝ, L. a kol.: *Zneužití práva*, Univerzita Karlova v Praze, 2016, s. 14, ISBN 978-80-87975-43-5.

¹³⁾ TICHÝ, L.: *Zneužití práva – základní kategorie in.* TICHÝ, L. a kol.: *Zneužití práva*, Univerzita Karlova v Praze, 2016, s. 25, ISBN 978-80-87975-43-5.

¹⁴⁾ KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. vyd. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 185, ISBN 80-7179-028-1.

¹⁵⁾ HURDÍK, J.: *Zásady soukromého práva*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, s. 102, ISBN 80-210-2001-6.

částí společnosti a mají povahu norem základních.¹⁶⁾ Z toho bylo dovozeno, že i takový výkon práva, který odpovídá zákonu, může být shledán v rozporu s dobrými mravy, a že mu proto bude soudem odeprána právní ochrana.¹⁷⁾

Současný civilní kodex, tj. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), již ve svém ustanovení § 8 obsahuje explicitní zákaz zneužití práva, když uvádí, že „zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany“, čímž přiznává inspiraci výše zmíněným švýcarským občanským zákoníkem.¹⁸⁾

Ustanovení § 8 občanského zákoníku nezakazuje výkon práva, které je zneužíváno, avšak nepřiznává mu ochranu, neboť se jedná o zákonem nedovolené (reprobované) jednání. Vychází tak z pravidel „*Neminem laedid qui iure suo utitur*“¹⁹⁾ a „*Mal enim iure nostra uti non debemus*.“²⁰⁾ Zneužití se tak nepovažuje za samotný výkon práva, ale je výkonem práva pouze zdánlivým. Občanský zákoník klade důraz na zjevné zneužití, kdy o naplnění skutkové podstaty není pochybnost, neboť i zákaz zneužití může být zneužit. Musí se tedy jednat o takové zneužití, které lze prokázat. Jsou-li pochybnosti, musí být chráněn ten, kdo subjektivní právo má a dovolává se jej. Sankcí za zneužití práva je odmítnutí právní ochrany zdánlivého výkonu práva.²¹⁾

Přestože institut zneužití práva je již tradičně spjat se soukromým právem, je dnes již zakořeněn i v právu veřejném jako obecný princip práva. Skutečnost, že zákaz zneužití práva není v určitých oblastech práva explicitně vyjádřen, nelze chápat jako neaplikovatelnost této zásady. Ústavní soud dovodil, že přestože konkrétní norma s pojmem zneužití práva nepracuje, neznamená to, že „by v této oblasti ke zneužívání práva či jeho obcházení docházet nemohlo, resp. že by chování, jež vykazuje znaky zneužití práva, nemohlo být za takové označeno, a vyvozováno odtud i adekvátní právní důsledky.“²²⁾

Protože zákon nemůže pamatovat na všechny možné myslitelné situace, může dojít k tomu, že určité chování zdánlivě odpovídá právní normě (resp. znění právního předpisu), avšak je současně pocífováno jako zjevně nespravedlivé, když v rozporu s určitými základními hodnotami a rozumným uspořádáním společenských vztahů působí újmu jinému. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. Z výše uvedeného důvodu představuje institut

¹⁶⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. 3 Cdon 69/96, publikovaný v časopise *Soudní judikatura 8/1997 pod č. 62*.

¹⁷⁾ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23. 8. 2017, č. j. 22 Cdo 4741/2015.

¹⁸⁾ Viz důvodová zpráva k občanskému zákoníku.

¹⁹⁾ Kdo vykonává svoje právo, nikomu neškodí.

²⁰⁾ Nemáme však zneužívat své právo.

²¹⁾ PELIKÁNOVÁ, I., PELIKÁN, R.: Zákaz zneužití práva in. ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J., a kol.: *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. (§ 1 – 645, obecná část)*, Wolters Kluwer, Praha, 2014, ISBN 978-80-7478-370-8.

²²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06.

zákazu zneužití subjektivních práv materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko spravedlnosti.²³⁾

Zákaz zneužití práva je tak pravidlem českého práva, a to i práva veřejného. Tento princip vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vřdčích hodnotách, k nimž 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.²⁴⁾

I bez výslovné právní úpravy tak judikatura dovodila komplexní použitelnost principu zákazu zneužití práva v celém českém právním řádu. Čímž se dostávám k jeho aplikaci v souvislosti se zákonem o svobodném přístupu k informacím.

III. Zákaz zneužití práva na informace

Nejprve je vhodné si vyjasnit, že o zneužití práva na informace můžeme hovořit pouze v souvislosti s žadatelem a nikoliv povinným subjektem. Není tomu tak proto, že by v případě povinných subjektů nedocházelo ke zneužití práva, avšak v jejich případě hovoříme spíše o zneužití správního uvážení, zneužití pravomoci²⁵⁾ či nesplnění povinnosti.²⁶⁾ Povinný subjekt nemůže právo na informace, ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, zneužít, neboť mu žádné veřejné subjektivní právo na poskytnutí informací nesvědčí.

To samozřejmě neznamená, že by např. obce, které jinak mají postavení povinného subjektu,²⁷⁾ nemohly podávat žádosti o poskytnutí informace, avšak v takovém případě mají postavení žadatele²⁸⁾ a nikoliv povinného subjektu.

²³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48.

²⁴⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74.

²⁵⁾ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha, C. H. Beck, 2016, s. 56, ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁶⁾ V rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, publ. pod č. 1469/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[e]xistence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. (...) Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.“ K tomu srov. také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 1 As 95/2010 - 240, publ. Pod č. 2351/2011 Sb. NSS.

²⁷⁾ Ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

²⁸⁾ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Řada zahraničních právních úprav umožňuje odmítnout žádost, pokud z formy či kontextu vyplývá, že se jedná o žádost obstrukční, nesmyslnou, urážlivou či útočnou.²⁹⁾ Podobně i v české právní úpravě zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí stanoví ve svém ustanovení § 8 odst. 3 písm. b) a c), že je možno odepřít zpřístupnění informace, pokud je žádost formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně, nebo v případě, že má žadatel již požadovanou informaci prokazatelně k dispozici.

Oproti tomu zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně neupravuje zneužití práva jako specifický důvod pro odmítnutí žádosti.

Zákon o svobodném přístupu k informacím je obecným právním předpisem, který zajišťuje právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici povinné subjekty. Výjimkou z povinnosti poskytnout informace jsou ty informace, jejichž poskytnutí zákon výslovně vylučuje.³⁰⁾ Nicméně judikatura správních soudů postupně podmínky explicitního zákonného zmocnění prolomila a vedle zákonem výslovně uvedených důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace stanovila i důvody faktické,³¹⁾ jako např. neexistenci informace.³²⁾

A protože zneužití práva nemá povahu výkonu práva a na žadatele, který se formálně dovolává práva na informace, lze pohlížet jako na osobu, které dané právo v konkrétním případě nesvědčí,³³⁾ stalo se zneužití práva dalším z faktických důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace.³⁴⁾

Zákaz zneužití práva má být uplatňován podpůrně, kdy ke stejnému cíli nevedou jiné prostředky.³⁵⁾ Je přitom obtížné *a priori* obecně stanovit, kdy se zákazu zneužití použije a kdy nikoliv, neboť vždy záleží na okolnostech konkrétního případu. Aby institut zákazu zneužití práva mohl reagovat na nepřehledné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat, musí se vyznačovat jistou obsahovou pružností. Stanovením konkrétních pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv.³⁶⁾

²⁹⁾ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2017, s. 8, ISBN 978-80-7552-859-9.

³⁰⁾ PRŮCHA, P.: *Správní právo – obecná část*, 5. doplněné a opravené vydání, Brno, MU Brno, 2003, s. 186, ISBN 80-210-2763-0.

³¹⁾ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 769, ISBN 978-80-7400-273-1.

³²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014 – 41 nebo rozsudek ze dne 2. 4. 2008 č. j. 2 As 71/2007-56 „Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace přitom bude právě situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá.“

³³⁾ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 773, ISBN 978-80-7400-273-1.

³⁴⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 6 As 68/2014-21 nebo rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62.

³⁵⁾ MELZER, F., TÉGL, P. a kol.: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1 – 117. Praha: Leges, 2013, s. 149 – 150, ISBN 978-80-87576-73-1.

³⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005 č. j. 1 Afs 107/2004-48.

Institut zákazu zneužití práva má být užit zcela výjimečně, v případech, kdy povinný subjekt při posuzování žádosti o poskytnutí informace zjistí, že osoba vykonávající své právo na informace jej dle konkrétních okolností dané žádosti zneužívá.³⁷⁾ Nepodaří-li se však nade vší pochybnost dovodit, že žadatel o informaci svého práva zjevně zneužívá, je na místě postupovat ve prospěch žadatele a informaci poskytnout.³⁸⁾

Nicméně vymezení jednání, které lze označit za zneužití výkonu práva nemusí být nikterak jednoduché, neboť zneužití práva je skryto především v motivech jednání,³⁹⁾ které zpravidla zůstávají povinnému subjektu utajeny. Proto mnohdy nezbyvá nic jiného, než atributy zneužití výkonu práva odvozovat od znaků tohoto jednání.

Zneužití práva můžeme vymežit za pomoci subjektivních a objektivních kritérií, kdy objektivní prvek spočívá v hodnocení smyslu a účelu právní normy, které podanou žádostí hrozí zneužití, zatímco subjektivní kritérium zneužití směřuje k hodnocení již zmíněné motivace žadatele, přičemž obě složky musí být naplněny současně.⁴⁰⁾

Nevyhovět žádosti o poskytnutí informace z důvodu zneužití práva tak lze především takovým žádostem, které jsou kveruláčnické, šikanózní nebo které cíleně paralyzují pracovní kapacitu orgánů veřejné moci.⁴¹⁾

Za žádosti cíleně paralyzující pracovní kapacitu povinných subjektů lze podle okolností považovat podávání velkého množství žádostí o poskytnutí informací, které spolu obsahově nesouvisejí, motivované snahou ztížit vyřizování běžné agendy povinnými subjekty. V případech kdy množství nebo charakter žádostí podávaných jedním žadatelem zabraňuje povinnému subjektu plnění ostatních zákonných povinností, přičemž z okolností je zřejmé, že právě toto paralyzování činnosti povinného subjektu je úmyslem žadatele, lze hovořit o zneužívání práva na informace.⁴²⁾

Pouhá skutečnost, že žadatel podává velké množství žádostí o poskytnutí informací, přirozeně sama o sobě neznamená, že by jeho žádostem nemělo být vyhověno.⁴³⁾ Rozhodující pro kvalifikaci podání jako zjevně obstrukčního, a tedy zneužívajícího právo, je početnost, sériovost a stereotypnost podaných žádostí spojená s opakováním obdobných či zcela identických argumentů.⁴⁴⁾

³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 6 As 68/2014-21.

³⁸⁾ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 773, ISBN 978-80-7400-273-1.

³⁹⁾ ŠALOMOUN, M.: *Právo na informace jako prostředek šikany*, COFOLA 2009: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8. Dostupné na www.law.muni.cz/sborniky/cofola2009/.

⁴⁰⁾ Srov. např. anal. rozsudek Soudního dvora Evropské Unie C-110/99 ve věci *Emsland-Stärke*.

⁴¹⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011-66.

⁴²⁾ <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/consulting/consultingDetail.aspx?faqID=22764>.

⁴³⁾ Obdobně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014 č. j. 8 As 78/2014 – 12.

⁴⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014 č. j. 10 As 226/2014 – 16.

Ostatně sériovost a stereotypnost podání zakládá zneužití práva podat návrh soudu např. dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.⁴⁵⁾

Podávání neopodstatněných žádostí tak, aby bylo možno žadatele označit za kverulanta, se vztahuje na případy, kdy z okolností a povahy žádostí vyplývá, že žadatel postupuje způsobem, který nasvědčuje tomu, že mu ve skutečnosti nejde o rychlé a efektivní meritorní vyřešení věci (poskytnutí informace), ale právě a jen o samotné vedení předmětného řízení (zatížení, resp. šikanu povinného subjektu), případně jsou žádosti povahou bizarní až patologické, lze i v takových případech dovodit, že došlo ke zneužití práva na informace.⁴⁶⁾

Také opakované žádosti o poskytnutí informací, které již byly poskytnuty (byť nepatrně formulačně pozměněné), lze zamítnout. Pokud na základě žádosti o poskytnutí informace byla již žadateli poskytnuta informace anebo bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí této žádosti, nic sice nebrání žadateli, aby podal žádost novou, byť i obsahově shodnou, nicméně má-li povinný subjekt za to, že dotyčná informace již byla poskytnuta, je oprávněn tuto žádost z tohoto důvodu zamítnout.⁴⁷⁾ To platí samozřejmě za předpokladu, že žadateli již byly požadované informace poskytnuty v písemné formě nebo v jiné formě, která umožňuje jejich trvalé zaznamenání; takovým případem tedy není pouhé ústní sdělení těchto informací.⁴⁸⁾

O šikaně pak hovoříme v případech, kdy žadatel cíleně útočí na konkrétní osoby či úřad jako celek⁴⁹⁾ s úmyslem jej poškodit či znevýhodnit, případně kdy je zřejmé, že výkon práva vede k nepřijatelným důsledkům.⁵⁰⁾

V obecné rovině lze shrnout, že jistým indikátorem zneužití práva na informace může být důvod podání žádostí, resp. v něm implicitně obsažený úmysl žadatele získat informace k cíli, který je v rozporu se zákonem. Praktickým a dosud neřešeným problémem povinných subjektů však zůstává, jak tento úmysl prokázat,⁵¹⁾ neboť zákon o svobodném přístupu k informacím neposkytuje povinnému subjektu žádnou zákonnou oporu, která by mu umožňovala zjistit důvod dotazu žadatele.⁵²⁾ Možným způsobem tak je

⁴⁵⁾ Srov. rozhodnutí *Anibal Vieira & Filhos LDA a Maria Rosa Ferreira da Costa LDA proti Portugalsku*, č. 980/12 and 18385/12, 13. 11. 2012; respektive shodně již rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva *M. proti Spojenému království*, č. 13284/87, 15. 10. 1987, a *Philis proti Řecku*.

⁴⁶⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 13. 2. 2015 č. j. 52 A 76/2014 – 97.

⁴⁷⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004 č. j. 5 A 65/2002-33.

⁴⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008 č. j. 3 As 13/2007-75.

⁴⁹⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2018 č. j. 5 A 40/2015-68.

⁵⁰⁾ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 7. 2014 sp. zn. 33 Cdo 1967/2014 nebo usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 7. 2016 sp. zn. 25 Cdo 306/2016.

⁵¹⁾ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 772, ISBN 978-80-7400-273-1.

⁵²⁾ ŠKODOVÁ, P., PLACHÝ, J.: *Judikatura NSS: Poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy, Soudní rozhledy, 2015, č. 7 -8, s. 249.*

dovozovat tento úmysl z předchozího jednání žadatele, kde se již prokazatelně zneužívání práva dopouštěl popřípadě jej složitě dovodit z kontextu žádosti.

IV. Vztah žadatele o poskytnutí informace a dotčené osoby

Protože případy, kdy žadatel požaduje informace týkající se osob, ke kterým má osobní, pracovní či jiný blízký vztah, nejsou neobvyklé a v intencích zneužití práva představují určitou specifickou problematiku, budu se tomuto jevu nyní speciálně věnovat. Byť případy, kdy se žadatel dotazuje na osoby, které osobně zná, mohou v sobě implicitně indikovat hrozbu výše zmíněného šikanózního jednání, není situace tak jednoduchá, jak by se na první pohled mohla zdát.

Ve známém a vlnu emocí zvednuvším rozsudku konstatoval Nejvyšší správní soud „pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace ..., 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 nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práva“.⁵³⁾

Jak však bylo uvedeno výše, dovodit z žádosti o poskytnutí informace takovýto cíl není nikterak jednoduché. Skutečnost, že např. fyzická osoba, která byla uznána vinou ze spáchání přestupku, žádá informace o platech osob, které přestupkové řízení vedly, nevypovídá sama o sobě úmyslu zneužít právo a šikanovat dotčené osoby. Obdobně to platí v případě, kdy by osoba u které je prováděna daňová kontrola, požadovala informace o vzdělání kontrolujících osob. Jak dovodil Nejvyšší správní soud,⁵⁴⁾ „samotná skutečnost, že žadatel o informace nesouhlasí s výsledky činnosti úřední osoby v jiné věci, nezakládá důvod pro závěr o zneužití práva v případě, kdy žadatel žádá informace ... takové úřední osoby...“.

Ve správní praxi se lze rovněž setkat s případy, kdy nespokojení zaměstnanci státní správy žádali poskytnutí informací o platech svých nadřízených či kolegů. Například Ministerstvo financí se s touto problematikou vypořádalo konstatováním, že zneužití práva je sice legitimním důvodem pro odepření poskytnutí informace, nicméně pouze ze skutečnosti, že je odvolatel podřízenou osobou dotčených osob, nelze dovozovat šikanózní výkon práva.⁵⁵⁾

Krajský soud v Plzni, nutno dodat, že ve zrušeném rozsudku, rovněž vyslovil názor, že „není prostor pro odepření poskytnutí požadované informace jen proto, že povinný subjekt je s žalobcem (žadatelem o informaci) ve sporu majetkového charakteru, anebo proto, že mezi subjekty údajů jsou žalobcovi blízcí příbuzní. ... Argumentem pro neposkytnutí požadované informace není ani torzení povinného subjektu ohledně následků poskytnutí požadovaných informací, které údajně mají být

⁵³⁾ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012 – 62.

⁵⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2018 č. j. 6 As 189/2017-32.

⁵⁵⁾ Např. rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 5. 11. 2018 č. j. MF-20895/2018/3902-10.

pro subjekty údajů fatální, nezhojitelné, a to právě s ohledem na příbuzenské vztahy mezi žadatelem a některými subjekty údajů.“⁵⁶⁾

Z výše popsanych případů nejde zpravidla automaticky dovodit zneužití práva, neboť jak z povahy tohoto institutu vyplývá, zneužití musí být zjevné a nikoliv pouze tušené. Obdobné žádosti lze však poměrně nezřídka (s ohledem na konkrétní okolnosti každé žádosti) zamítnout na základě Ústavním soudem nastíněného testu proporcionality.⁵⁷⁾

Podobné typy žádostí zpravidla směřují k informacím o platech, vzdělání či jiné osobní sféry dotčených osob. Údaj o platu ve spojení s konkrétním zaměstnancem, který je identifikován, anebo je alespoň identifikovatelný ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, je také osobním údajem a je vesměs vnímán jako informace, kterou dotčené osoby poctívají velmi silně jako citlivou.⁵⁸⁾

Protože se v daném případě dostává právo žadatele na informace konkretizované zákonem o svobodném přístupu k informacím do kolize s právem na ochranu soukromí a právem na ochranu osobního života, zaručených podle čl. 7 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod, musí povinný subjekt provést test proporcionality na základě teorie vážení zájmů, jak vyplývá z již zmíněného nálezu Ústavního soudu.

Ústavní soud stanovil podmínky, které musí být kumulativně naplněny v rámci testu proporcionality, který podle svého vlastního vyjádření dovodil z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.⁵⁹⁾ Teprve na základě tohoto testu může být zjištěno, zda jsou naplněny předpoklady, které umožňují poskytnutí informace.

U žádosti o poskytnutí informace mají být zkoumána tato kritéria:

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

V případech osobní zainteresovanosti žadatele o poskytnutí informací, kdy tento má vztah k dotčeným osobám, o kterých informace požaduje, bývá často zásadní již první kritérium, tj. zda účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu.

⁵⁶⁾ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2015, č. j. 57 A 109/2013 – 47 (zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu 23. 4. 2015 č. j. 5 As 63/2015 – 25).

⁵⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017 č. j. IV. ÚS 1378/16.

⁵⁸⁾ MELOTÍKOVÁ, P.: *Ochrana osobních údajů v rámci veřejné správy*. Praha: Leges, 2018, s. 66, ISBN 978-80-7502-275-2.

⁵⁹⁾ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11 zdroj ASPI.

Toto kritérium, tj. veřejný zájem jakožto účel vyžádání informace, musí být odlišováno od druhého kritéria, tj. zda se informace samotná týká veřejného zájmu. Je tomu tak proto, že zatímco informace samotná se veřejného zájmu sama dotýkat může (např. výše odměn nadřízených – vedoucích zaměstnanců), účel jejího získání může být oproti tomu veden z čistě osobních (soukromých) důvodů, které bývají zpravidla poodhaleny v následném vyjádření dotčených subjektů.

Veřejný zájem je pojmem, který současná právní úprava zpravidla výslovně obsahově nevynechává, nicméně který se zejména ve správním právu poměrně často používá. Odborná literatura na prvním místě uvádí, že veřejný zájem je pak opakem zájmu soukromého.⁶⁰⁾ Veřejný zájem nelze zaměňovat za zájem soukromý,⁶¹⁾ musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě od zájmu soukromého odlišen.⁶²⁾

A právě osobní zainteresovanost žadatele je nezřídka prubířským kamenem, jímž posuzovaná žádost neprojde, neboť indikuje, že účelem podání žádosti je ryze soukromý zájem. Tato osobní zainteresovanost sice nedosahuje takové míry a intenzity, aby mohlo být dovozováno zneužití práva, příp. šikana, avšak je mnohdy dostatečná pro zjištění, že žádost nesplňuje první kritérium uvedené v písmenu a) testu proporcionality, což vede k zamítnutí té části žádosti, která směřuje např. do poskytnutí osobních údajů dotčených osob.

Druhé kritérium uvedené v písmenu b) spočívá v posuzování, zda se informace samotná týká veřejného zájmu. Jak bylo uvedeno výše, toto kritérium je třeba vnímat odlišně od prvního kritéria, kterým je zkoumání účelu a pohnutků žadatele. Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti upozorňuje, že zásah do práva na ochranu osobních údajů vyžaduje konkrétní a oprávněný důvod.⁶³⁾ Tímto důvodem může být právě veřejný zájem na transparentním hospodaření s veřejnými prostředky. Například vedoucí pracovníci ve státní správě vykonávající rozhodovací pravomoc, příp. oprávnění nakládat s veřejnými prostředky, musí počítat se zvýšenou kontrolou ze strany veřejnosti, a proto lze předpokládat převahu veřejného zájmu na poskytnutí informace nad zájmem na ochraně soukromí u žádostí směřujících k poskytnutí údajů o výši jejich platu.⁶⁴⁾

⁶⁰⁾ Srov. např. PRŮCHA, P., POMAHAČ, R.: *Lexikon – Správní právo*, Ostrava, Sagit, 2002, s. 585, ISBN 80-7208-314-7 nebo KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1995, s. 31, ISBN 80-7179-028-1.

⁶¹⁾ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 56, ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶²⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013 č. j. 6 As 65/2012 – 161.

⁶³⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 29. 6. 2010, *Evropská komise vs. The Bavaria Lager Co. Ltd.*, C-28/08 P., nebo MELOTÍKOVÁ, P.: *Ochrana osobních údajů v rámci veřejné správy*. Praha: Leges, 2018, s. 58, ISBN 978-80-7502-275-2.

⁶⁴⁾ Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 22. 2. 2013, sp. zn. 5362/2011/VOP/KČ dostupné na https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/pravo_na_informace/Osobni_udaje_a_obchodni/5362-11-KC-ZSO.pdf.

Třetí podmínkou testu je povaha žadatele jakožto společenského hlídacího psa tj. osoby plnící úkoly či posláni dozoru nad výkonem veřejné moci.

Ústavní soud stanovil toto kritérium, aniž by rozvedl konkrétnější vodítka, jak určit, který z žadatelů podmínku splňuje a který již nikoliv.

Literatura termín „společenský hlídací pes“ zpravidla spojuje se sdělovacími prostředky (televize, tisk, rozhlas apod.). Nicméně právo na informace je dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod politickým právem svědčícím každému, tudíž by byl takovýto restriktivní výklad ústavně nekonformní. Termín společenského hlídacího psa tedy nelze vztáhnout pouze na pracovníky médií, ale musí zahrnovat podstatně širší skupinu žadatelů.

Zastávám názor, že společenským hlídacím psem není každý žadatel o informace, který sám sebe za hlídacího psa prohlásí. Pokud by se totiž přistoupilo na tuto tezi, stala by se podmínka zkoumat postavení žadatele jakožto osoby plnící úkoly či posláni dozoru veřejnosti irrelevantní, neboť jaký smysl a účel by mělo stanovit toto rozlišovací kritérium, pokud by mělo být aplikováno na každého, kdo se jím prohlásí. Jak bylo uvedeno výše, právo na informace je právem politickým, a proto by v případech, kdy se střetává s jiným ústavně zaručeným právem, mělo svědčit pouze tomu, kdo jej aktivně vykonává a nemělo by sloužit k uspokojení žadatelovi zvědavosti.

Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře přiznal povahu společenského hlídacího psa např. tisku,⁶⁵⁾ nicméně, jak jsem již zmínil výše, nelze toto postavení omezit pouze na profesionální novináře či média obecně.⁶⁶⁾ Evropský soud pro lidská práva například přiznal roli „veřejného hlídacího psa“ nevládní organizaci, za předpokladu, že zaměřuje pozornost na věci veřejného zájmu. V tomto případě Evropský soud pro lidská práva uvedl, že jde o výkon role podobného významu, jakou má tisk, a může být charakterizována jako „sociální hlídací pes“ zasluhující stejnou ochranu podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jako je přiznávána tisku.⁶⁷⁾

Evropský soud pro lidská práva vycházel z klasického pojetí médií jako „hlídacího psa demokracie“ a nevládní organizace k této skupiny postupně připodobnil. V současnosti je však nezbytné rozšířit uvedené skupiny o další moderní aktéry, kteří fungují jako společenský hlídací pes. Velký senát Evropského soudu pro lidská práva výslovně zmiňuje například různé bloggery.⁶⁸⁾ Otazník vyvstává nad uživateli sociálních médií, neboť ne každý

⁶⁵⁾ Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 17. 12. 2004 ve věci *Pedersen a Baadsgaard proti Dánsku* č. 49017/99, zdroj ASPI.

⁶⁶⁾ Srov. např. rozsudek senátu (2. Sekce) ESLP ze dne 14. 4. 2009 ve věci *Maďarská unie občanských svobod proti Maďarsku* č. 37374/05, zdroj ASPI.

⁶⁷⁾ Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, zdroj ASPI.

⁶⁸⁾ Srov. např. komentář JUDr. Josefa Nejedlého, Ph.D., LL.M.: Master en Droit k rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, zdroj ASPI.

jejich uživatel je používá k prosazování svých politických práv, ale spíše k osobním účelům. Naproti tomu je možné z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyvodit i závěr, že pokud o informace požádá „běžný“ občan, který se chce pouze informovat, čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se v takovém případě neaplikuje.⁶⁹⁾ Takový závěr by však byl patrně v rozporu s českou právní úpravou, jako nepřípustné omezení práva na informace.

Ani v české judikatuře nad tímto tématem zatím nepanuje shoda. Zatímco v jednom případě soud odmítl přiznat žadateli postavení společenského hlídačského psa s odůvodněním, že „netordil ani nedoložil, že se předmětnou problematikou blíže zabývá, že provádí analýzy získaných informací a činí z nich závěry o tom, nakolik získané informace svědčí o respektování veřejného zájmu na např. určité výši odměny a podobě. Aby totiž určitý subjekt mohl „hlídat“, nemůže se spokojit s pasivním obstaráváním informací, ale musí s nimi aktivně pracovat, aby „hlídal“ právě onu správnost použití veřejných prostředků. Nic takového žadatel nedoložil,“⁷⁰⁾ v jiném případě soud uvedl, že „nelze vyloučit povinnost poskytnout informaci i v případech, kdy konkrétní vztah mezi požadovanou informací a žadatelem jako společenským hlídačským psem nebude zřejmý“.⁷¹⁾

S posledním bodem testu, tj. dostupností informace v praxi zpravidla nebývají obtíže.

V. Závěr

Právo na informace je významným politickým právem chráněným Ústavou České republiky, avšak stejně jako každá ústavně chráněná hodnota, není bezbřehé. Právo každého požadovat od subjektů veřejné moci poskytnutí informace nesmí přerůst k šikaně ať už celého úřadu či jeho jednotlivých zaměstnanců. Nesmí být ani prostředkem k uspokojování zlomyslné zvědavosti a už vůbec ne nástrojem msty v mezilidských vztazích. Takovéto zneužití výkonu politického práva nepožívá ochrany, a byť to zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně neupravuje, lze z tohoto důvodu poskytnutí informace odmítnout.

Toto odmítnutí je však možné pouze za předpokladu, že zneužití práva je buď ze žádosti samotné nebo z jejího kontextu zjevné, byť skryté zneužití práva není společensky méně nebezpečné. V případech, kdy zneužití již tak zřetelné není, nezbude než provést test vážení zájmů.

Shrnutí:

Tento článek je věnován problematice zneužití práva, a to konkrétně ve vztahu k právu na informace. Uvádí základní typy zneužití práva

⁶⁹⁾ Tamtéž.

⁷⁰⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2019 č. j. 11 A 125/2018-70.

⁷¹⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2018 č. j. 5 A 40/2015- 68.

na informace, jako je podávání žádostí kverulačních, šikanózních nebo cíleně paralyzujících činnost správního orgánu. Podrobně se zabývá tématem, kdy žadatel o informace má blízký (zpravidla negativní) vztah k osobě, o níž požaduje informace. Tyto komplikované situace lze často řešit za pomoci testu proporcionality, který je v článku rovněž rozebrán.

Abuse of the right to information - summary:

This article is devoted to the issue of abuse of rights, specifically in relation to the right to information. It mentions the basic types of abuse of the right to information, such as submitting chronic complaining application, bullying application or application deliberately paralyzing administrative activity. It deals in detail with the subject where the applicant for information has a close (usually negative) relationship to the person about whom information is requested. These complicated situations can often be solved using the proportionality test, which is also discussed in the paper.