



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD



Poskytnout nebo chránit?

Správní soudy mezi Skyllou svobody
informací a Charybdou soukromí



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

1. Úvod

1.1 Aperiodický krystal veřejné správy

Pokud bychom měli vybrat hned na úvod ideálního kmotra této publikace, byl by jím zcela jistě Erwin Schrödinger. Zčásti by to bylo snad i proto, že v současné Evropě poněkud upadá víra ve smysluplnost její další vnitřní integrace. Schrödingerova kariéra nám přitom ukazuje, že ve skutečnosti není Evropa jen teritoriem, v němž dochází ke vzájemné interakci různých národů a kultur, ale přinejmenším v oblasti intelektuální jde o identický funkční celek – tj. o živoucí organismus.

Jedna z mála Schrödingerových prací určených díky své obsahové jednoduchosti a odborné nenáročnosti též právníckému publiku, kniha *What is Life?*, se živými entitami přímo zabývá. Schrödinger ji sepsal na základě svých přednášek proslovených na jaře 1943 na Koleji Svaté Trojice v Dublinu a vydal v roce 1944 v Nakladatelství Univerzity v Cambridge¹.

Tato kniha není pro nás zajímavá jen svým panevropským přeshraničním profilem (rakouský gastarbeiter ji napsal v Irsku a vydal ve Velké Británii) ale především skutečností, že na základě empirických poznatků prokazuje fundamentální specifičnost přírodního fenoménu života. Schrödinger se v ní nezabývá transcendentálními otázkami, proč nebo jak život vznikl, ale popisuje, v čem je život oproti jiným součástem známého světa odlišný. Za klíčový moment přitom zde Schrödinger označuje skutečnost, že život má unikátní schopnost čelit entropii, tedy vnitřní neuspořádanosti systému.

Mechanismus, který tuto schopnost generuje, Schrödinger označil jako aperiodický krystal. Unikátnost této struktury viděl Schrödinger v tom, že jde o kombinaci atomů, která má ve výsledku jiné funkční vlastnosti, než které vykazují samotné atomy. Jinými slovy jde tedy o strukturu, která je schopna fungovat na vyšší úrovni než její jednotlivé části, tj. tvořit něco z ničeho.

V oboru biologie byla Schrödingerova teorie později prokázána objevem DNA. Pro právníky ještě mnohem zajímavější však je skutečnost, že aperiodický krystal, tj. z fyzikálního hlediska Svatý grál života, se stal základem oboru snažícího se filozoficky i empiricky popsat základní úroveň fungování živých organismů a to pak následně napodobit – kybernetiky.

¹ SCHRÖDINGER, Erwin *What is Life? The Physical Aspect of the Living Cell*. Cambridge: The Cambridge University Press, 1944.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

Zakladatelem kybernetiky, kterou můžeme v její původní podobě vidět též jako kvantitativní filozofii života, byl Norbert Wiener. Svoji disciplínu postavil na shora zmíněném Schrödingerově předpokladu, že unikátní vlastností života je schopnost čelit entropii. Za nástroj, který k tomu život používá, označil Wiener informaci¹. Živé organismy se tedy vyznačují oproti všemu neživému prostě tím, že se dokážou informovat, tj. informaci tvořit, předávat a zpracovávat.

Jedním z typických neživých „organismů“ je stát, jehož centrálním informačním systémem je právo. V řeči kybernetiky má soustava právních pravidel za účel organizovat společnost – a to buď přímo, nebo prostřednictvím fungování veřejných institucí. Plní-li právní pravidlo tuto funkci, můžeme je označit za informaci. V opačném případě, tj. přispívá-li právní pravidlo k růstu entropie, jehož důsledkem je chaos, nejde o informaci ale o dezinformaci nebo balast (šum „noise“).

Informační strukturou je též soud. Na vstupu získává soud data o skutkovém stavu a právní úpravě, ta následně zpracuje a výsledkem jsou opět data, tj. rozhodnutí. I v tomto případě může být výsledek informací, ovšem pouze tehdy, má-li organizující účinek. Soud však může vedle své autoritativní rozhodovací praxe informovat (organizovat) nebo naopak dezinformovat (chaotizovat) společnost i jinými způsoby. Typicky mohou například soudci tím, jak vystupují vzhledem k odborné či obecné veřejnosti, přispívat k důvěře v právo nebo mohou tuto důvěru naopak podkopávat.

Organismem je samozřejmě i každý člověk. Lidské tělo sice entropii vždy nakonec podléhá, avšak naše přirozená inklinace k informaci zajišťuje, že se člověku jako druhu (zatím) daří entropii úspěšně čelit. Je-li informace naší jedinou obranou před vyhynutím, můžeme dokonce konstatovat, že pro nás vlastně není důležitější činnosti než tvorba, komunikace či zpracování informace. Původ nutkové potřeby napsat dobrý (informativní) rozsudek je tím pádem ve své podstatě tentýž jako původ touhy po sexuální interakci, tj. po komunikaci informace obsažené v lidském genomu druhému jedinci v zájmu vytvoření zcela nového organismu - dítěte.

Problém lidské touhy po informaci však spočívá v tom, že člověk není schopen hodnotit informační kvalitu toho, co dělá. Nejsme tedy vybaveni percepčními a hodnotícími nástroji k tomu, abychom a priori odhalili, zda zákon nebo rozsudek je informací v pravém smyslu toho

¹ WIENER, Norbert, *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, second edition. Cambridge: MIT Press, 1965. ISBN 0-262-73009, str. 11.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

slova. Vedle přirozené potřeby tvořit informaci jsme navíc vybaveni stejně přirozenou touhou vytvářet hluk či dezinformaci, vědomě či nevědomky.

Z toho můžeme též poznat rozdíl mezi daty a informací. Data nemají sama o sobě žádnou hodnotu – nesou pouze potenciál organizovat cílový systém, do něž budou komunikována, přičemž efekt jejich užití člověk nedokáže s jistotou předpovědět. To, zda se skutečně díky datům zvýší míra organizace cílového systému, přitom nezáleží jen na kvalitě dat, ale také na způsobu jejich komunikace a na kvalitě cílového systému. Není tedy nic platno obsahově skvělému zákonu, pokud je napsán nesrozumitelně nebo je promulgován v situaci, kdy je důvěra společnosti v právo na bodě mrazu. Podobně je jasné, jaký efekt bude mít pro strany banálního soudního sporu disponující toliko základním vzděláním rozsudek, jehož odůvodnění si na dvou stech stranách vytváří vlastní filozofický systém.

1.2 Společná podstata, objekt a účel ochrany soukromí a práva na informace

Smyslem této publikace každopádně není hledat Schrödingerův aperiodický krystal správního práva nebo soudního procesu v oblasti správního práva či zkoumat podíl vrcholných správních instancí a jejich soudců na ochraně lidstva před vyhynutím. Ve srovnávací studii, jejíž výsledky zde představujeme, jsme se zaměřili původně pouze na dva z mnoha aspektů informační existence veřejné správy – na ochranu soukromí (včetně ochrany osobních údajů) a právo na informace.

Oba tyto regulatorní fenomény spojuje nejen to, že se jejich pravidla občas dostávají do vzájemné kolize. Jejich společným rysem je totiž sama jejich podstata, neboť se týkají informačních práv. Jejich společným objektem jsou data.

V případě ochrany soukromí a ochrany osobních údajů jde o práva, která Robert Alexy označuje jako protektivní¹ – oprávněné subjekty mají v tomto případě právo očekávat od státu, že bude chránit jejich intimní informační doménu před nelegitimním vnějším narušením. Právo na informace naproti tomu představuje soubor oprávnění spadajících v Alexyho klasifikaci do kategorie práv na pozitivní akci. Subjekty práva na informace mají důvod očekávat, že veřejná moc bude aktivně odstraňovat bariéry bránící transparentnosti toho, co bychom mohli označit za intimní informační doménu státu.

Vedle materiální podstaty a objektu mají oba uvedené regulatorní fenomény též identický účel. Tím je v demokratickém právním státě organizace člověka respektive jeho života.

¹ ALEXY, Robert. On Constitutional Rights to Protection, 2009, *Legisprudence*, č. 3, str. 1.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

V případě ochrany soukromí a osobních údajů dosahujeme vnitřní organizace lidského života tím, že člověka chráníme před zásahy do jeho intimní informační sféry a tím mu umožňujeme nerušeně žít. Právo na informace dosahuje téhož účelu zprostředkovaně. Zvýšená transparentnost veřejné moci má totiž přispívat k legitimitě a efektivitě veřejné moci, tj. k lepšímu plnění závazků, které státu plynou ze společenské smlouvy. Beneficientem těchto závazků je pak samozřejmě opět člověk.

Kategorie účelu resp. míra jeho naplnění má určující význam pro stanovení mezí protektivních i proaktivních informačních práv plynoucích z ochrany soukromí či osobních údajů a práva na informace. Právo na ochranu soukromí nebo na ochranu osobních údajů tak člověku nesvědčí v míře, v níž kryje jednání poškozující jeho samého nebo ostatní. Analogicky s tím se neuplatní ani u státu povinnost aktivní transparentnosti, pokud by následkem jejího splnění bylo snížení legitimacy či efektivity veřejné moci.

Z právě uvedeného mimo jiné plyne, že dostane-li se ochrana soukromí či osobních údajů do kolize s právem na informace, nejde o hodnotový konflikt. Základní hodnota, k jejíž ochraně jsou oba instituty konstruovány, je totiž identická.

Je-li příkladně spor o to, zda mají být učiněna transparentními data veřejného sektoru obsahující osobní údaje, nemá jeho posouzení charakter proporcionálního hodnocení vzájemně kontradiktorních hodnot. Namísto toho jde o dilema mezi potenciální chaotizací života člověka, jehož data mají být publikována, a potenciální organizací (informováním) ostatních, tj. o otázku personální: kdo bude beneficientem větší informovanosti? Soud tedy v tomto případě vybírá nikoli důležitější právo, princip nebo právem chráněný zájem ale subjekt, jehož práva upřednostní před právy jiného subjektu. Přednost přitom dostane ten, u něž lze na základě všech možných okolností anticipovat v případě vítězství větší míru budoucí organizace nebo alespoň menší míru budoucí chaotizace.

1.3 Navigační problém

Výraz *kybernētēs* označuje člověka, který řídí loď. Může to být kormidelník, kapitán či, slovy správného práva, třeba ‚vůdce malého plavidla‘, tj. ten, kdo svojí vůlí usměrňuje pohyb lodi. Neznamená to ale, že *κυβερνήτης* loď totálně kontroluje, protože její plavbu ovlivňuje celá řada dalších faktorů, jako třeba vítr nebo mořské proudy. Jeho úkolem je nejen provést loď určitou cestou, ale také třeba reagovat na změnu podmínek. Dobrý *κυβερνήτης* umí průběžně



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

vyhodnocovat celou řadu různých faktorů a na jejich základě vytváří pokyny (informaci), díky nimž se ostatní na palubě mohou spoléhat na to, že do cíle dorazí bezpečně a včas.

Výraz kybernetēs je také základem označení Wienerovy kybernetiky, protože přesně vystihuje specifickou podstatu života – živá entita totiž dokáže tvořit informaci a díky této schopnosti nejen směřovat k předem vytyčenému cíli, ale rovněž průběžně reagovat na změnu okolních podmínek. Jestliže se tedy aplikované formy kybernetiky, jako informatika, robotika nebo mechatronika, snaží napodobit organizační schopnosti živých organismů, dělají vlastně stále dokola tentýž druh práce jako κυβερνήτης.

Shora jsme uvedli, že právo je možno vnímat jako svébytný společenský informační systém. Lodí práva je tedy stát a právní pravidla jsou pokyny usměrňující s větší či menší úspěšností jeho pohyb. Neměli jsme samozřejmě ambice zabývat se v této dvouleté srovnávací studii otázkou, odkud tato loď vyrazila nebo kam pluje. Nijak zvlášť nás nezajímala ani otázka, jakou měrou se právo vlastně v současné bouřlivé době ještě fakticky podílí na směřování státu nebo do jaké míry je jeho pohyb určován různými tajfuny, vlnobitím nebo aktivitou různých mořských tvorů. Zaměřili jsme se pouze na navigaci práva v jedné konkrétní úžině, na jejíchž stranách v posledních dvou stoletích vyrostla a zesílila dvě vysoce nebezpečná stvoření.

Tyto obludy můžeme popsat jako informační doménu státu (tj. veřejná data) a informační doménu člověka (tj. soukromá data). Přílišné přiblížení se ke kterékoli z obou extrémních pozic může mít fatální následky. Pokud právem přiznáme státu příliš široké informační kompetence, dojde tím k ohrožení svobody člověka (tj. uškodíme pasažérům). Pokud ale naopak navedeme stát prostřednictvím právních pokynů až příliš blízko k ochraně lidského informačního soukromí, ztratíme tím v důsledku možnost efektivního řízení společnosti (tj. uškodíme lodi). Současně přitom platí, že snaha vyhnout se příliš velkým obloukem se jednomu z monster nevyhnutně vede k tomu, že skončíme ve spárech toho druhého.

Pokud jsme tedy v naší srovnávací studii označili právo na informace (tj. konkrétní právní formu informační domény státu) jako Scyllu a ochranu soukromí a osobních údajů jako Charybdis, chtěli jsme tím naznačit především to, že jde o instituty, jejichž systematická blízkost nás nutí pracovat s nimi současně a ve vzájemné funkční souvislosti. Nejde přitom, jak konstatujeme výše, o regulatorní fenomény, které by byly přímo vzájemně kontradiktorní. Současně nejsme ani v situaci, kdy by mezi oběma totálními extrémy nebyla možnost bezpečného průjezdu.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

V naší studii nás tedy předně zajímalo, jakou podobu mají v různých jurisdikcích obě zmíněné obludy a dále pak, jak vypadají příslušné navigační mapy, tj. jaký obsah má platné zákonné či podzákonné právo. Největší pozornost jsme ale v našem šetření každopádně věnovali otázce, jakými způsoby pracují v zúčastněných státech kormidelníci, tj. jak nejvyšší správní instance usměrňují za této situace pohyb státního aparátu.

1.4 Charybdis: právo na informace

Oblast práva na svobodný přístup k informacím je naopak na evropské úrovni harmonizována jen zčásti. Unijní úprava vyjádřená ve směrnici EP a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, totiž upravuje jen některé a nikoli nejvýznamnější aspekty poskytování informací. Stejně tak vnímání svobodného přístupu k informacím jako základního práva bylo dlouho vyhrazeno toliko rozličným vnitrostátním ústavám, neboť z obecné svobody projevu garantované článkem 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jej Evropský soud pro lidská práva jako celoevropské právo dovedil ve své judikatuře až relativně nedávno.¹

Bylo tak vlastně překvapivé, že míra shody mezi právními úpravami jednotlivých států je značná a že v některých oblastech proběhly prakticky ve všech státech shodné boje se shodným výsledkem: nejjednoznačnějším příkladem je řešení otázky, zda mají být poskytovány informace o výši platu zaměstnanců veřejné správy. V některých státech (typicky Skandinávie) byla tato otázka vyřešena „odjakživa“ v souladu s místní tradicí transparentnosti, v jiných byla vyřešena legislativně, v jiných dospěly k závěru o povinnosti poskytovat tyto informace až správní soudy, které mnohdy považovaly svůj přístup za pionýrský a jejich příkaz je poskytovat byl pokládán na vnitrostátní úrovni (typicky samotnými zaměstnanci veřejné správy) za až příliš vstřícný k informační svobodě a novátorský či (slovy úřednického žargonu z britského seriálu Jistě, pane ministře) za „odvážný“ (což ovšem právě srovnání s ostatními státy jasně vyvrací). Jednotlivé úpravy tak v tomto ohledu nevědomky konvergovaly.

V jiných otázkách naopak státy konvergovaly jen do určitých skupin, na základě svých tradic, historické zkušenosti či jiných vlivů. Právě tyto skupiny vydávající se na jednotlivých „rozcestích“ v klíčových otázkách poskytování informací stejným či obdobným směrem se pokusíme vymežit v první části obecné zprávy.

¹ Rozsudek ESLP Tarsasag a Szabadsagjogokert (Maďarská unie občanských svobod) proti Maďarsku ze dne 14. 4. 2009, stížnost č. 37374/05.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

1.5 Scylla: ochrana osobních údajů

V části věnované osobním údajům jsme vycházeli z předpokladu, že jejich správně-právní ochrana je u většiny zúčastněných států postavena na podobném legislativním základu. Převážná část států, které se prostřednictvím svých vrcholných správně-soudních instancí naší studie účastnily, je totiž členy Evropské unie nebo Evropského hospodářského prostoru, a jejich národní právní řády tak obsahují harmonizovanou úpravu příslušných evropských směrnic. V základních rysech obdobnou úpravu ochrany osobních údajů jsme pak konstatovali též u většiny ostatních účastnických států této studie.

První část studie byla tedy v otázkách ochrany soukromí a osobních údajů spíše zaměřena na institucionální aspekty jejich ochrany, kde jsme očekávali oproti srovnávání legislativních nástrojů větší míru diverzity a rovněž větší potenciál k nalezení vzájemně inspirativních momentů. V tomto předpokladu jsme čerpali z dosavadních poznatků různých doposud provedených srovnávacích studií prokazujících značné reálné rozdíly v praxi ochrany osobních údajů dokonce i mezi státy, jejichž legislativa je díky obligatorní harmonizaci téměř totožná. Dovožovali jsme totiž, že empiricky prokazatelný zásadní rozdíl v aplikaci srovnatelné legislativou upraveného ochranného institutu může být důsledkem odlišností v systému institucionálního zajištění nebo dokonce v iniciativě a aktivitě konkrétních správních a soudních orgánů.

Proto bylo z metodologického hlediska srovnávací šetření v této části založeno na Weinbergerově a McCormickově přístupu k platnosti právních pravidel akcentujícím především institucionální aktivitu.¹ Z analýzy doručených národních zpráv později vyplynulo, že tento předpoklad byl správný a že institucionální aspekt hraje v otázce ochrany osobních údajů v mnoha ohledech dominantní roli.

Současně se tím empiricky potvrdila teze, že míra relevance Weinberger-McCormickova přístupu může být závislá na míře technické determinace příslušné právní agendy. Čím technicky složitější je příslušný problém resp. čím rychlejší je rozvoj technologie dávající tomuto problému konkrétní podobu, tím méně je možno vyřešit tento problém čistě legislativním způsobem. Roste tím úloha instituce, která právní úpravu realizuje, neboť efektivita regulace je v tomto případě otázkou konkrétní znalosti příslušného vysoce specifického prostředí, iniciativy a schopnosti nacházet a adekvátně používat komplexní právně-technické nástroje.

¹ WEINBERGER, Ota, MACCORMICK, Neil. An Institutional Theory of Law – New Approaches to Legal Positivism, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1992. ISBN 90-277-2079-7.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

V oblasti ochrany osobních údajů je takovou institucí především příslušný správní orgán, tj. úřad nebo inspektorát. Do celkového obrazu fungování právní regulace zde primárně promlouvá nikoli zákonem stanovený formální rozsah vyšetřovacích oprávnění, opatření k nápravě nebo správních sankcí (typicky pokut), ale institucionální faktory jako například vnitřní organizace příslušného úřadu, koncentrace pravomocí (tj. zda úřad vykonává pravomoc ještě na jiném úseku), ale také například osobnost jeho představeného nebo způsob odměňování jeho zaměstnanců.

Tyto aspekty institucionální aktivity nejsou samozřejmě nikterak zásadně důležité v případě správních soudů rozhodujících zpravidla o opravných prostředcích proti výstupům správních orgánů ochrany osobních údajů. Soud totiž nemusí sám disponovat oslnivou technickou kompetencí a iniciativa v jeho činnosti rovněž nehraje nijak významnou roli – to prostě proto, že soud rozhoduje pouze případy, které mu napadnou v důsledku aktivity regulovaných subjektů.

Správní soudnictví je však ideálním místem, kde je možno nezávisle hodnotit charakter a efektivitu příslušných institucionálních aktivit. Z tohoto důvodu se nám vrcholné správní instance jeví jako ideální místo k získání komparativních poznatků nikoli jen ohledně činnosti jich samotných ale také stran činnosti správních orgánů působících na úseku ochrany osobních údajů, na jejichž rozhodovací praxi dohlížejí.

1.6 Syntéza – transparentnost vrcholných správních instancí

Druhá část srovnávací studie se již nezabývala zvláště oběma nebezpečnými krajnostmi, ale věnovala se syntetickému zkoumání způsobů, jimiž lze mezi nimi bezpečně proplout. Jednou z konkrétních oblastí, kde je taková navigace z různých důvodů poměrně složitá, je transparentnost rozhodování samotných nejvyšších správních instancí. Způsob, kterým soud publikuje svá rozhodnutí, může mít totiž, v návaznosti na bazální charakteristiky příslušné právní kultury, zásadní vliv na legitimitu správního správa jako takového.

K otázce poměru mezi transparentností vnitřního fungování soudu a jeho výstupů jsme však každopádně nepřistupovali prostřednictvím extremistického pohledu stavícího rovnítko mezi legitimitu soudní moci a míru transparentnosti jejích diskurzivních procesů. Snažili jsme se spíše o pohled zohledňující historii a právně-kulturní souvislosti fungování vrcholných správních instancí, a to především vzhledem k mechanismům editace a publikace judikatury a



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

ke způsobům, jimiž tyto instance prostřednictvím svých soudců neformálně informují veřejnost o pozadí své rozhodovací činnosti.

Cílem bylo jednak identifikovat transparenční přístupy, které můžeme v rámci zemí zastoupených v této studii považovat za standardní, a jednak nalézt inovativní, specifická či neortodoxní řešení. Díky iniciativě národních zpravodajů a vysoké odborné úrovni národních zpráv se nakonec podařilo obojí. Zajímavé přitom je, že zatímco obecný pohled na soukromí i konkrétní úprava ochrany osobních údajů ukázaly se být mezi státy zastoupenými v této srovnávací studii velmi podobné, existují v praxi publikace judikatury a neformálním informování odborné a laické veřejnosti vrcholnými soudně-správními instancemi pozoruhodné rozdíly. Tento obecný závěr pak mimo jiné i dokazuje, že k poznání a pochopení funkce institutů svobodného přístupu k informacím nestačí pouhé seznámení se s abstraktní právní úpravou, ale že je třeba důkladně studovat v příslušných společenských a technologických souvislostech též operační mód jeho fungování a příslušnou institucionální aktivitu.

1.7 Závěr úvodu

V celém výzkumu se pozitivně projevila dvouletost výzkumu, tedy to, že při své „navigaci“ jsme mohli využít první rok ke hrubému zmapování obou úskalí, zjistit, kde jsou v různých státech klíčové body pro navigaci mezi nimi, a v druhém roce, tedy při druhém průjezdu mezi oběma stvořeními, se detailně zaměřit právě na tyto vybrané body, které si zasluhovaly vyjasnění a zmapování v podrobnějším měřítku. Věříme proto, že předkládané obecné zprávy splní jak funkci obecného nepředpojatého výzkumu zaměřeného na „povinné body“ srovnání, tak funkci podrobnějšího rozboru tam, kde mezi jednotlivými státy byly překvapivé shody, překvapivé neshody či originální individuální řešení. Šťastnou plavbu!



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

2. Svobodný přístup k informacím

2.1 Právní zakotvení svobodného přístupu k informacím

Kde najdeme právo na svobodný přístup k informacím? Jakkoli je v mnoha zemích svobodný přístup k informacím, a tím spíše jeho zákonné či ústavní zakotvení, jevem velmi mladým, pionýry této právní regulace nacházíme již v 18. století, a to zejména ve Francii, kde ústavní základy veřejného dohledu nad výkonem státní moci nacházíme již v čl. 15 Deklarace práv člověka a občana („Společnost má právo požadovat po každém veřejném úředníkovi, aby ze své činnosti skládal účty.“) a ve Skandinávii.¹

Záruky svobodného přístupu k informacím nicméně nemusíme hledat pouze na národní úrovni. V poslední době se totiž prosazuje názor, a svědčí o tom i nejnovější judikatura Evropského soudu pro lidská práva,² že právo na poskytnutí informací (tedy na pozitivní aktivitu ze strany státu) lze dovodit také přímo z čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, což samo o sobě dodává v některých státech tomuto právu ústavní ochranu (ostatně například v Chorvatsku bylo toto právo nejprve dovozováno právě z Evropské úmluvy a až následně bylo výslovně zakotveno do ústavy).

Když se však vrátíme na národní úroveň, zjistíme, že právo na svobodný přístup k informacím je v dnešní době zpravidla zakotveno přímo v ústavě, a to buď jako povinnost orgánů veřejné správy (viz například čl. 20 odst. 4 rakouského Spolkového ústavního zákona³) nebo jako ústavně zaručené právo v jejím katalogu základních práv, popřípadě v samostatném

¹ Jak je uvedeno ve švédském dotazníku: „Švédsko v roce 1766 přijalo Zákon o svobodném tisku a stalo se tak vůbec prvním státem, který přijal zákon o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv byla účinnost zákona během let 1772–1809 pozastavena, svobodný přístup veřejnosti k úředním dokumentům je od té doby jedním z ústředních principů švédské právní kultury. Zákon byl přijat v historickém období, jež je ve Švédsku nazýváno Obdobím svobody (1719–1772), a které bylo charakterizováno omezením pravomocí krále a odpovídajícím posílením Parlamentu. Po převratu vedeném králem Gustavem III. v roce 1772 následoval návrat k tradiční uzavřenosti režimu, během ‚revoluce‘ roku 1809 byl však král sesazen z trůnu a byla přijata nová ústava, založená na principu dělby moci mezi panovníkem a Parlamentem.“

² Zejména rozsudek ESLP Tarsasag a Szabadsagjogokert (Maďarská unie občanských svobod) proti Maďarsku ze dne 14. 4. 2009, stížnost č. 37374/05.

³ Podle něj „všechny úřední osoby, jimž jsou svěřeny federální, spolkové či okresní správní pravomoci, jakož i vedoucí osoby jiných veřejnoprávních korporací, musejí poskytovat informace o záležitostech spadajících do jejich působnosti, pokud jejich poskytování není v rozporu se zákonnou povinností mlčenlivosti.“



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

lidskoprávním katalogu s právní silou odpovídající ústavě (například čl. 17 odst. 5 české Listiny základních práv a svobod). Na ústavní úpravu poté navazuje obyčejný zákon či zákony.

Může přitom jít o obecný zákon, který pokrývá všechny typy informací (viz například finský Zákon o otevřenosti veřejné správy č. 621/1999), nebo o kombinaci obecného zákona doplněného jedním „sektorovým“ zákonem či vícero zákony. Často je takový zvláštní zákon vyhrazen informacím o životním prostředí (Belgie, ČR, Finsko, Francie, Německo, Portugalsko, Španělsko), méně často jiným oblastem, například archivům (Francie, Portugalsko) či přístupu do rejstříků a dokumentů uchovávaných notářskými úřady (Portugalsko). Specifická je situace na Kypru, kde neexistuje obecný zákon, ale pouze několik specifických zákonů pro různé druhy informací.¹ Výjimku představuje také Lucembursko, které mělo doposud pouze zvláštní zákon o svobodném přístupu k informacím o životním prostředí (zákon z 25. listopadu 2005 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí) a kde byl právě během dvou let našich kolokvií obecný zákon o svobodném přístupu k informacím přijímán.

Situace je obzvlášť komplikovaná ve federálních státech, kde může být svobodný přístup k informacím svěřen buď federálním orgánům, jednotlivým zemím nebo oběma úrovním současně. V Německu tak na federální úrovni existuje zákon o svobodném přístupu k informacím dopadající na federální orgány, jedenáct ze šestnácti spolkových zemí má však také vlastní zemské zákony.² V Belgii se prolíná federální úprava³ s úpravou pro jednotlivé regiony a pro jednotlivá jazyková společenství a ve Švýcarsku obdobně úprava federální⁴ s úpravou jednotlivých kantonů.

Rakousko má na federální úrovni zakotveno toto právo v Ústavě a dvou federálních zákonech, tyto zákony pak dále provádějí zemská nařízení: „Detailnější úprava vztahující se k orgánům Federace a samosprávným orgánům zřízeným federálními zákony je zakotvena ve federálním Zákonu o povinnosti poskytovat informace, úprava vztahující se ke spolkovým zemím, okresům a samosprávným orgánům zřízeným spolkovými zákony je obsažena ve

¹ Zákon o svobodném tisku, L.145(I)/1989; Zákon o státních archivech, L. 119(I)/2004; Zákon o užití informací z veřejného sektoru, L.132(I)/2006; Zákon o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, L. 119(I)/2004.

² Těmi jsou Berlín, Braniborsko, Brémy, Hamburk, Meklenbursko – Přední Pomořansko, Severní Porýní – Vestfálsko, Porýní – Falc, Sársko, Sasko – Anhaltsko, Šlesvicko – Holštýnsko a Durynsko.

³ Zákon z 11. dubna 1994 o veřejnosti státní správy a Zákon z 5. srpna 2006 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

⁴ Federální zákon o transparentnosti ve veřejné správě ze 17. prosince 2004 (Sbírka federálních zákonů N° 152.3).



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

federálním Základním zákonu o povinnosti poskytovat informace a v devíti spolkových prováděcích zákonech, které stanovují postup a omezení při poskytování informací.“

2.2 Správní úroveň

2.2.1 Instituce

Právo na svobodný přístup k informacím předpokládá minimálně dva okruhy subjektů – žadatele o informace a povinné subjekty, jichž se v první řadě dotýká povinnost poskytovat informace (viz podkapitolu 2.4). Povinné subjekty zpravidla nejsou podrobeny jiné kontrole než následnému soudnímu přezkumu (viz podkapitolu 2.3), popřípadě posouzení tím správním orgánem, který je jim nadřízen i v ostatních správních řízeních. V Rakousku, Bulharsku, ČR, Finsku, Lotyšsku, Litvě, Lucembursku, Nizozemí, Norsku, Polsku, Rumunsku, Slovensku a Švédsku tudíž existuje pouze orgán zodpovědný za dohled nad nakládáním s osobními údaji, nikoli však specifický orgán dohlížející na svobodný přístup k informacím.

V jiných státech nacházíme samostatné správní orgány pro každou z obou oblastí: Belgie (Komise pro přístup ke správním dokumentům a Komise pro ochranu soukromého života), Francie (Komise pro přístup ke správním dokumentům a Národní komise pro informatiku a svobody), Chorvatsko (Komisař pro informace a Chorvatská kancelář pro ochranu osobních údajů), Itálie (Garant ochrany osobních údajů a Komise pro přístup ke správním dokumentům), Portugalsko (Národní komise pro ochranu osobních údajů a Komise pro přístup ke správním dokumentům) a Španělsko (Rada pro transparentnost a dobrou správu a Kancelář pro ochranu osobních údajů). Mezi zeměmi zároveň není žádná, ve které by existoval orgán zodpovědný za dohled nad poskytováním informací, ale nikoli orgán dohlížející na ochranu osobních údajů.

Dalším z možných řešení je vytvoření společného orgánu zodpovědného za dohled nad oběma oblastmi, tedy jak svobodným přístupem k informacím, tak ochranou osobních údajů. Takový orgán najdeme v Estonsku (Inspektorát pro ochranu osobních údajů), Maďarsku (Národní orgán pro ochranu osobních údajů a svobodný přístup k informacím), Německu (Federální komisař pro ochranu osobních údajů a svobodný přístup k informacím), Slovinsku (Komisař pro informace), Srbsku (Komisař pro informace ve veřejném zájmu a ochranu osobních údajů) a Švýcarsku (Federální komisař pro ochranu dat a transparentnost), kde má roli mediátora ve sporech v obou oblastech. Toto řešení má tu výhodu, že jeden orgán může rovnou provést vyvažování mezi oběma chráněnými zájmy, tedy poeticky řečeno určit, kudy vede cesta mezi Scyllou svobodného přístupu k informacím a Charybdou ochrany soukromí.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

Nabízí se také svěžit tuto otázku dohledu obecného ombudsmana jako v Řecku; či specializovaného ombudsmana, jako například ve Finsku, které má zvláštního ombudsmana pro ochranu osobních údajů. Také na Litvě se lze obrátit se stížnostmi ohledně vyřizování informačních žádostí na ombudsmana, kromě něj však stížnosti vyřizují rovněž krajské či ústřední komise pro správní spory, které vykonávají předsoudní vyšetřování sporů týkajících se svobodného přístupu k informacím. Ombudsman byl jako orgán dohledu donedávna používán také v Maďarsku, kde ovšem kompetenci dohledu nad oběma rozebíranými oblastmi převzal Národní úřad pro ochranu osobních údajů a svobodu informací (NAIH), což má tu výhodu, že jsou procesy ochrany obou těchto oblastí do větší míry integrovány do běžných správních řízení, na druhou stranu je tento úřad běžnou součástí veřejné správy, takže není nadán takovou mírou nezávislosti jako ombudsman.

2.2.2 Procedura

Odlišnosti nalézáme i v postupu při získávání informací. Státy se obecně liší v tom, do jaké míry procedura poskytování informací připomíná obecná správní řízení, či se od nich naopak odlišuje, a to typicky svou neformálností (například v Estonsku je možno žádost o informace podat i telefonicky) či zalhůtováním.

Poskytování informací je omezeno lhůtami ve všech státech. Poměrně častá je lhůta v řádu jednoho až dvou týdnů (Belgie, Bulharsko, ČR, Chorvatsko, Lotyšsko, Slovensko), někdy ještě kratší (5 dní v Norsku, 5 pracovních dní v Estonsku). Naopak delší lhůtu nacházíme ve Švýcarsku (20 dnů), na Litvě a ve Slovinsku (20 pracovních dnů), v Rakousku (8 týdnů), ve Francii a Německu (1 měsíc), Řecku (60 dní), ve Španělsku (1 měsíc, který je možno prodloužit o další měsíc) a v Nizozemí (4 týdny, které je možno prodloužit o další 4 týdny, s výjimkou informací o životním prostředí, kde jsou lhůty kratší).

Inspirativní může být způsob, jakým se jednotlivé státy vypořádávají na straně jedné s nedodržením požadavků zákona na straně povinných subjektů, tedy typicky orgánů veřejné moci a jejich pracovníků, a na straně druhé s žadateli, u nichž počet, důvody či styl žádostí o informace nasvědčují, že se z jejich strany jedná o zneužití práva.

Pokud jde o nástroje motivující úředníky veřejné správy k poskytování informací v souladu se zákonem, Francie v roce 2005 v novém článku 24 svého zákona ze 17. 7. 1978 zavedla povinnost úřadů veřejně označit osobu, která je zodpovědná za přístup ke správním dokumentům a za otázky související s opakovaným použitím informací ve veřejném sektoru



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

(obdobnou reformu přijalo také Bulharsko). Další z postupů, jimiž žadatelé mohou dosáhnout poskytnutí požadovaných informací povinnými subjekty, uvádí Portugalsko: „Jestliže by mělo dojít k porušení práva na svobodný přístup k informacím, mohou žadatelé využít tzv. *soudní výzvu pro odtajnění informací, konzultaci postupu v řízení a poskytnutí ověřených kopií...*“

Jsou to však také žadatelé o informace, kteří mohou fungování příslušných orgánů značně ztížit. Odlišnosti mezi přístupy států ke „kverulantům“, jejichž různé postupy přehledně systematizovalo Estonsko,¹ ukazují na rozdíly v ideových východiscích jednotlivých národních úprav. Ve Španělsku je na základě zákona č. 19/2013 ze dne 9. 12. 2013 možno odmítnout mimo jiné takovou žádost o informace, která je zjevně bezdůvodná, opakovaná nebo není ospravedlněná zájmy transparentnosti.

Francie dokonce dává správním soudcům možnost udělit pokutu žadateli, který požaduje informace zneužívajícím způsobem: „Správní soud může autorovi žádosti, kterou

¹ „1. Žadatel podá žádost o informace, jež jsou příliš rozsáhlé, např. kopie všech rozhodnutí, která daný orgán vydal.

2. Problematický může být také obsah žádostí podaných jedním či více žadateli:

- Žadatel směřuje žádost se stejným obsahem mnoha orgánům, aniž by to uvedl nebo aniž by následně orgány informoval, že žádost byla některým z orgánů vyřízena a informace byla poskytnuta.

- Několik žadatelů po domluvě podá žádosti o informace se stejným obsahem, například poté, co byly na žádost vězni poskytnuty obsáhlé dokumenty, další vězni začnou podávat identické žádosti; tento problém byl vyřešen umístěním některých dokumentů do vězeňských knihoven.

- Stejný žadatel podává opakovaně identické žádosti o poskytnutí informací. Pokud je žádosti jednou vyhověno, povinný subjekt nemá povinnost žádost vyřídit opakovaně poskytnutím veškerých žádaných informací; pokud je však žádost pozměněna, může být obtížné určit, zda se jedná stále o totožnou žádost. Pokud je opakovaná žádost posouzena jako jiná žádost, ačkoliv je téměř totožná s tou předchozí, musí být vyřízena opakovaně se vším všudy.

3. V některých žádostech jsou pokládány otázky ohledně obecných výrazů, jako například ‚Co je to vlast?’

4. Žádosti jsou záměrně nadepsány zavádějícím způsobem, aby bylo docíleno odpovědi v kratší lhůtě (existují odlišné lhůty pro různé druhy žádostí), nehledě na skutečnost, že žadatel byl několikrát upozorněn na chybnost nadpisu a lhůta pro vyřízení žádosti je delší.

5. Žadatelé někdy podají žádost písemně, avšak následně kontaktují orgán telefonicky a informace jim je poskytnuta ústně. Povinnost vyřídit žádost písemně však trvá, a pokud není žádost vyřízena písemně, často jsou podávány stížnosti.

6. V žádostech o informace žadatelé často žádají o kopie dokumentů – nejedná se přitom o zneužití práva na svobodný přístup k informacím. Pokud však žadatel požádá o více kopií jednoho dokumentu, např. dvacet, o zneužití práva již hovořit lze.

7. Právo na svobodný přístup k informacím je někdy zneužíváno studenty, kteří například podávají žádosti, ve kterých požadují po soudech všechna rozhodnutí vztahující se k tématu svých kvalifikačních prací, ačkoliv všechna rozhodnutí soudů jsou veřejně přístupná v databázích a na stránkách soudů.

8. Problémy občas způsobuje to, že vězeň má právo podat žádost k určitým orgánům, aniž by hradil poštovné. Vězni tak někdy těmto orgánům zasílají dopisy a žádají o jejich přeposlání jiným orgánům, u nichž by poštovné hradit museli. Orgán, který žádost obdrží, má povinnost ji předat příslušnému orgánu, tímto způsobem je tak možné zasílat žádosti kamkoliv zdarma, aniž by to bylo záměrem zákonodárce.

9. Někteří žadatelé mohou podávat i několik žádostí denně v průběhu dlouhého období; pokud pak požadují informace o vyřízení svých žádostí, statistiky či kopie žádostí a odpovědí na ně, může být velmi obtížné při potenciálně stovkách až tisících žádostí ročně takovým žádostem vyhovět.“



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

považuje za zneužití práva a která nemá žádný vztah k předmětu sporu, uložit pokutu až do výše 3000 eur. Jedná se nicméně o opatření v diskreci soudce, jež je využíváno velmi zřídka, přičemž výše uložených pokut málokdy dosahuje maximální výše.“ Sankce může ukládat také CADA, která má pravomoc uložit sankci buď v případě, že veřejné informace byly využity bez ohledu na povinnost obdržet licenci nebo v rozporu s podmínkami licence, anebo pokud byly bez souhlasu orgánu veřejné moci veřejné informace pozměněny. V takových případech může CADA, v závislosti na závažnosti deliktu a povaze využití či zneužití informací (pro obchodní či neobchodní účely), uložit peněžité sankce s horní hranicí sahající od 3 000 eur až po 300 000 eur nebo zákaz využívat dané informace až na dva roky, resp. pět let při opakovaném přestupku.¹

Pozoruhodný příklad uvedlo Nizozemsko, jehož státní správa se nesetkává jen s kverulanty, ale také s osobami, které zneužívají možnosti, že opožděné vyřízení žádosti o informace vede k povinnosti povinného subjektu zaplatit žadateli o informace „pokutu“. Tato úprava je právě pro svůj automatismus podrobována kritice a v parlamentu je projednávána její změna: „Jedním ze způsobů, kterým se žadatelé pokoušejí WOB (Zákon o transparentnosti veřejné správy) zneužít, je požadování informací, které by mohli získat na základě jiných zákonů, právě na základě WOB. Příkladem mohou být pokuty za překročení rychlosti – pokutovaný má podle správního řádu právo na přístup k podkladům, které vedly k uložení pokuty (například k fotce z radaru), může se však také rozhodnout požadovat tuto informaci s odkazem na WOB, doufaje, že rozhodnutí správního orgánu bude opožděné. S ohledem na velký objem dat, která je třeba zpracovat (nalezení příslušného snímku), je přitom velmi pravděpodobné, že správní orgán žádost vyřídí až po uplynutí zákonné lhůty. Jiný způsob zneužití představuje ‚ukrytí‘ žádostí o informace v obecných podáních správnímu orgánu. Vzhledem k tomu, že WOB nepředepisuje formu žádosti o informace, jakákoliv otázka položená správnímu orgánu může být považována za žádost o informace, přestože je taková otázka obsažena v podání týkajícím se jiné věci (například v dopisu uchazeče o zaměstnání).“

Slovenský Správní soud se zneužíváním práva na přístup k informacím zabýval v rozsudku č. III U 240/2012, ze dne 7. 11. 2013: „Ve zmíněné věci správní orgán, který měl povinnost poskytovat veřejné informace, obdržel v roce 2011 celkem 202 žádostí o informace,

¹ Spory týkající se opětovného použití informací jsou však velice vzácné a tvoří méně než 2 % věcí před CADA. Do roku 2013 CADA uložila sankci pouze jednou, a to za pozměnění veřejných informací. V roce 2013 CADA obdržela dva podněty od dvou orgánů, přičemž v obou případech od uložení upustila od uložení sankce.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

z nichž 51 bylo od stěžovatele v projednávané věci; v roce 2012 správní orgán obdržel 86 žádostí, z toho 66 žádostí pocházelo od stěžovatele, a nadto 322 e-mailů od stěžovatele. V těchto žádostech stěžovatel požadoval přístup k velkému množství dokumentů, například k úplné korespondenci mezi dvěma správními orgány, soukromé společnosti, Komise pro prevenci korupce, ombudsmana, policie, státních zástupců, některých ministrů apod. Správní soud (...) rozhodl, že se stěžovatel zasíláním takového počtu dopustil zneužití práva. Účelem jeho konání totiž nebylo pouze zpřístupnit žádané informace a naplnit tak účel práva na svobodný přístup k informacím, spočívající v demokratické kontrole státní správy, ale rovněž nepřiměřeně zatížit správní orgán, čímž vytvořil překážku k efektivnímu výkonu svěřených pravomocí nejen v oblasti přístupu k informacím, ale i v oblastech zbývajících.“

Naopak Finsko uvedlo, že s kverulanty problémy nemá vůbec, a Norsko zcela odmítlo, že by svobodný přístup k informacím mohl být pojmově zneužit: „Podle našeho pohledu je právo na svobodný přístup k informacím tak zásadním právem v demokratickém státě, že žádost o informace nemůže být považována za zneužití.“

2.3 Soudní přezkum

Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech svobodného přístupu k informacím obvykle sleduje osud ostatních sporů ve správním soudnictví, tedy přezkum správními soudy tam, kde je specializované správní soudnictví. Odchytkou představuje britský specializovaný Informační tribunál (Information Tribunal), jehož rozhodnutí mohou být teprve následně přezkoumána Odvolacím soudem (Court of Appeal) a konečně Nejvyšším soudem Spojeného království (U.K. Supreme Court).

Zatímco správní orgány jsou ve svém rozhodování v oblasti svobodného přístupu k informacím často omezeny lhůtami, u správních soudů tomu tak obvykle není. Přesto nacházíme soudy, které jsou lhůtami omezeny velmi podrobně – takovým příkladem je Polsko, kde správní orgán musí zaslat spisovou dokumentaci a vyjádření ke stížnosti do 15 dnů od obdržení stížnosti, přičemž stížnost samotná musí být posouzena soudem během 30 dnů od obdržení spisu.

Při rozhodování o svobodném přístupu k informacím mohou správní soudy obvykle rozhodnout stejným způsobem jako v jiných typech řízení, tedy zrušit nebo změnit správní rozhodnutí. V některých státech však mají i možnost rozhodnout o potrestání úředníků odpovědných za porušení dané povinnosti, jako je tomu ve výše zmiňované Francii či v



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

Bulharsku, kde byly zavedeny citelné pokuty pro zaměstnance veřejné správy, kteří nedodržují zákon či soudní rozhodnutí, a v Estonsku. To dalo soudům možnost uložit – i opakovaně – pokutu ve výši odpovídající až 32 000 euro tomu účastníkovi, který způsobil, že soudní rozhodnutí nebylo vykonáno.

V řadě států ovšem nejsou poslední instancí rozhodující ve věcech soudního přezkumu svobodného přístupu k informacím správní soudy, nýbrž ústavní soudy, k nimž lze směřovat ústavní stížnosti (či jim obdobné opravné prostředky) i ve věcech svobodného přístupu k informacím, pokud je garantováno coby ústavně zaručené právo (viz podkapitulu 2.1): Rakousko, ČR, Francie, Chorvatsko, Německo, Maďarsko, Portugalsko, Slovinsko; a dále Spojené království, kde o ústavních záležitostech rozhoduje Nejvyšší soud Spojeného království; a Španělsko, kde sice samotný svobodný přístup k informacím není ústavně zaručeným právem, nicméně pokud má odepření informace dopad i do oblasti jiného práva, které je ústavně zaručeno, pak se lze domoci ochrany i u Ústavního soudu.

2.4 Povinné subjekty

2.4.1 Obecné vymezení povinných subjektů

Kdo je povinen poskytnout informace? Tato povinnost dopadá zejména na stát a státní orgány, stejně jako na samosprávné orgány, celkově tedy na orgány veřejné moci. Lze ostatně očekávat, že pokud se ustálí výše zmíněná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, pak přímo z článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod bude orgánům veřejné moci (public authorities/autorités publiques) vyplývat povinnost poskytovat informace stejně, jako jim z ní dosud vyplývala povinnost nezasahovat do svobody projevu uskutečňované přenosem informací mezi jednotlivci. Přesto zůstává několik typů subjektů, zejména v oblasti soukromého práva, u nichž je povinnost poskytovat informace sporná.

2.4.2 Osoby soukromého práva jako povinné subjekty

Na první pohled by se mohlo zdát, že není důvod, aby byly osoby soukromého práva podřizovány takové veřejnoprávní povinnosti, jako je povinnost poskytovat informace. Na druhou stranu je některým soukromoprávním subjektům propůjčen výkon určitých veřejnoprávních kompetencí, rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, naplňování veřejného zájmu nebo je jim poskytována natolik zásadní finanční či jiná podpora ze strany



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

státu či veřejných rozpočtů, že je namístě, aby nad nimi veřejnost měla určitou kontrolu. Krom toho existuje řada subjektů, jejichž povaha je smíšená: z hlediska formy jsou subjekty soukromoprávními, ovšem jsou natolik pod vlivem státu, že je namístě pokládat je za „stát“.

V důsledku toho je poměrně málo států (Bulharsko, Lucembursko či Nizozemí), které soukromoprávní subjekty obecně nepovažují za osoby povinné poskytovat informace. Většina států je však pokládá za povinné osoby tehdy, kdy jsou jim svěřeny některé kompetence či úkoly, jež jinak přísluší státu. Tak je tomu v Belgii, ČR, Estonsku, Finsku (povinným subjektem je například také Evangelická církev luteránská), Francii,¹ Itálii, Německu, Litvě, Lotyšsku, Norsku, Polsku, Portugalsku, Řecku, Slovensku a Švýcarsku.

Další státy pak pokládají subjekt za povinný poskytovat informace, pokud je státem založen nebo financován: ČR, Chorvatsko, Maďarsko, Litva (v případě subjektů, v nichž má stát nebo obec většinový podíl), Lotyšsko (ovšem povinnou osobou není sama soukromoprávní instituce, nýbrž státní orgán, který je za její fungování zodpovědný), Norsko (společnosti, v nichž stát, kraj nebo město kontrolují nadpoloviční většinu hlasů v představenstvu nebo přímo či nepřímo volí většinu členů představenstva), Slovinsko, Švédsko či Španělsko. Španělsko zvolilo kombinaci několika jasně kvantifikovatelných prahů určujících míru státní kontroly v daném subjektu, přičemž povinnost poskytovat informace stíhá soukromé subjekty, jež obdrží grant či dotaci vyšší než 100 000 euro nebo pokud alespoň 40 % jejich ročního příjmu tvoří podpora z veřejných prostředků a tato podpora dosáhla alespoň výše 5 000 euro.

Vícero dosud zmíněných kritérií bylo propojeno v judikatuře českých soudů. Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, definoval pětici kritérií, jejichž souběžné posuzování a vyvažování má vést k závěru, zda jde či nejde o veřejnou instituci, a tedy povinný subjekt. Jedná se o (i) způsob vzniku a zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), (ii) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli), (iii) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli), (iv) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a konečně (v) veřejný nebo soukromý účel instituce. Tato kritéria převzal i Nejvyšší správní soud, který na jejich základě označil za povinný subjekt například

¹ V rozhodnutí Státní rady ze dne 22. 2. 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (n° 264541), bylo vyjasněno, že povinnost poskytovat informace mají například Advokátní komora, pojišťovny, vzdělávací instituce či společnosti poskytující ubytování za regulované nájemné.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

obecní dopravní podnik;¹ akciovou společností provozující ve městě fotbalový klub;² nebo akciovou společností ČEZ mající dominantní postavení na (nejen) českém trhu s elektřinou.³

Můžeme se však také setkat se specifitějšími řešeními této otázky. V Rakousku jsou subjekty povinné poskytovat informace vymezeny v několika zákonech, které tuto povinnost spojují s různými konkrétními aktivitami. Například Federální zákon o ochraně osobních údajů stanoví, že zpracovatel údajů poskytne žadatelům informaci o jejich osobních údajích, jež zpracovává (mezi něž spadají i záznamy z kamer); podle Zákona o informacích o životním prostředí se poskytují informace o stavu složek životního prostředí, geneticky modifikovaných organismech, zvukovém znečištění, emisích, spotřebě přírodních zdrojů apod.

V Estonsku jsou povinnými osobami jednak podniky mající na trhu dominantní postavení a přirození monopolisté nebo nezisková sdružení, nadace a společnosti, které podléhají této formě veřejné kontroly ohledně prostředků získaných ze státního rozpočtu nebo z místních rozpočtů. Belgie staví ve své federální úpravě na stejnou úroveň se správními orgány ty soukromoprávní subjekty, které splňují tři podmínky: (i) zřízení subjektu bylo schváleno federální nebo provinční vládou, (ii) orgány veřejné moci určují jeho aktivity a dohlíží na ně, a (iii) mohou třetím osobám ukládat povinnosti. V Maďarsku judikatura požaduje zpřístupňování informací týkajících se subjektů vykonávajících veřejné úkoly a kompetence, jak konstatoval Hlavní krajský odvolací soud v Budapešti v rozsudku,⁴ v němž nařídil pěti velkým státem vlastněným společnostem (Maďarské energetické podniky s. r. o., Maďarský státní holding, státem vlastněná společnost mající monopol v oblasti hazardních her a loterií, Maďarská pošta a Maďarské železniční dráhy), aby zveřejnily informace o platech svých vedoucích manažerů.

2.5 Obsah poskytovaných informací

2.5.1 Vnitřní systematika typů informací vyloučených z poskytování

Druhů informací může být nespočet, přičemž je nasnadě, že ne všechny jsou určeny pro oči široké veřejnosti. Úprava svobodného přístupu k informacím proto zpravidla určuje okruh informací, které mohou být zveřejněny – největší rozdíly mezi jednotlivými státy panují právě

¹ Rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, sp. zn. 1 As 114/2011 (2499/2012 Sb. NSS).

² Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 8 As 57/2006.

³ Rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009 (1972/2010 Sb. NSS).

⁴ Rozsudek Hlavního krajského odvolacího soudu v Budapešti ze dne 3. 2. 2009, sp. zn. 2.Pf.20.001/2009/3.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

v rozsáhlosti výčtu druhů informací, které nejsou poskytovány, a v tom, jak je takový výčet vnitřně strukturován.

Obecně můžeme rozlišit tři přístupy. Prvním z nich je relativně restriktivní přístup k výlukám z poskytování informací, který se projevuje krátkým výčtem výjimek. Příkladem může být Bulharsko či Portugalsko, přičemž například v posledně jmenovaném existují tři kategorie výjimek z přístupu k úředním dokumentům, a to tehdy, jedná-li se: a) o informace týkající se vnitřní a vnější bezpečnosti, b) informace týkající se trestního řízení, nebo c) informace, které se týkají soukromého života osob. Pochopitelně ona „krátkost“ výčtu nemusí být zdůvodněna pouze snahou poskytovat co nejvíce informací, ale také tím, že ony krátce formulované výluky obsahují široké či vágní pojmy, přičemž nelze ani vyloučit, že zákaz poskytnout informaci bude vyplývat ze zcela jiného předpisu.

Druhým přístupem je zavedení dlouhého, ovšem vnitřně nediferencovaného výčtu výjimek, jako je tomu v Lotyšsku (kde jsou ovšem výjimky vyjádřeny v několika zákonech souběžně), Lucembursku, Maďarsku, Polsku, Rakousku, Řecku, Spojeném království, Srbsku, Španělsku, Švýcarsku či Švédsku.

Nejkomplikovanější je pak úprava v těch zemích, v nichž jsou odlišeny na jedné straně absolutní výluky, tedy existují typy informací, které jsou z poskytování vyloučeny bez dalšího, a na druhé straně relativní výluky, tedy informace, u nichž je namíste provést vyvažování zájmu na poskytnutí informace a zájmu na jejich neposkytnutí. Takové rozlišení nacházíme v úpravě ČR, Estonska, Finska, Francie, Chorvatska, Itálie, Německa, Nizozemí, Norska, Slovenska a Slovinska.

Patrně nejkomplikovanější je pak úprava belgická, která odlišuje na straně jedné fakultativní výluky a na straně druhé obligatorní výluky, v jejich rámci pak ještě výluky absolutní a relativní. O obligatorní výlukou *absolutní* se jedná tehdy, pokud je zveřejnění informace v rozporu s taxativně vymezenými chráněnými zájmy (soukromý život, tajemství chráněné zákonem, tajné porady federální vlády, specifické zájmy související s bezpečností země), přičemž správní orgán musí bez dalšího informaci odmítnout zpřístupnit a nemůže přistoupit k vyvažování daného chráněného zájmu a zájmu na zpřístupnění informace. V případě obligatorní výluky *relativní* je naopak připuštěno vyvažování mezi zájmem na zpřístupnění informace a kolidujícími zájmy (bezpečnost obyvatelstva, základní práva a svobody, ekonomické či finanční zájmy federace apod.). Fakultativní výjimku správní orgán může využít, pokud po zvážení protichůdných zájmů dojde k závěru, že se jedná o žádost, která



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

právo na informace zjevně zneužívá, je příliš vágně formulovaná, nebo pokud se jedná o (neúplný) dokument, jehož zveřejnění by mohlo vést ke vzniku nedorozumění.

Celá řada použitých výjimek se vyskytuje ve většině právních úprav, přičemž jejich účelem může být například zajištění nezbytného utajení ve vztahu k veřejnému zájmu či soukromí osob, nebo předcházení nežádoucích dopadů na mezinárodní vztahy, vnitřní nebo vnější bezpečnost státu, veřejný pořádek, soukromí a bezpečí třetích osob, na soudní řízení a na prevenci, vyšetřování a stíhání trestných činů či na dozorovou a kontrolní činnost správních orgánů.

Mimo to se ale setkáváme s výlukami charakteristickými pouze pro jednu zemi či skupinu zemí. Ve Francii je například vyloučeno poskytování informací, které spravuje Národní shromáždění, soudy či jiné orgány soudního typu. V severských zemích (Norsko, Švédsko), v Pobaltí (Estonsko) a také v Maďarsku může být důvodem neposkytnutí informace ohrožení životního prostředí či ochrana zvláště ohrožených částí přírody či ohrožených druhů zvířat. Jak vyplynulo z diskuse při kolokviu, typickým příkladem uplatnění tohoto omezení je neposkytnutí informace o místě, kde hnízdí ohrožené druhy ptáků.

Estonsko k ochraně živých zvířat doplňuje také ochranu památkově chráněných předmětů a cenných muzeálních exponátů a informace vypovídající o duševním či tělesném utrpení konkrétní osoby. V Maďarsku je mezi relativními důvody neposkytnutí informací uveden také zájem ústřední fiskální a měnové politiky. Celou skupinu jinak atypických výluk z poskytování nacházíme v úpravě litevské, která z poskytování vylučuje informace, kterými disponuje Litevské národní rádio a televize nebo jiní státem financovaní poskytovatelé veřejného vysílání; informace spravované školami, knihovnami a výzkumnými subjekty; a informace ve správě muzeí, divadel či koncertních sálů nebo subjektů zřízených Litevským archivem spadajícím pod pravomoc litevské vlády.

2.5.2 Informace o platech ve veřejném sektoru

Jedním ze zajímavých zjištění kolokvia bylo, že celá řada států prošla takřka souběžně veřejnou diskuzí ve sféře soudní i politické, zda mezi poskytované informace má či nemá patřit informace o výšce platu, který pobírají veřejní zaměstnanci. Citlivost této otázky je pochopitelná: na straně jedné stojí zájem veřejnosti vědět, jak se nakládá s veřejnými prostředky; na straně druhé stojí soukromí onoho veřejného zaměstnance, pro nějž nemusí být příjemné vědomí, že se kdokoli může jeho zaměstnavatele, tedy státu či veřejnoprávních korporací, zeptat na výši jeho platu.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

Přesto se nenašla žádná země, která by poskytování těchto informací zcela vyloučila. V některých zemích nicméně tato debata skončila určitým kompromisem, tedy vymezením toho, jaké platové informace a o kterých typech zaměstnanců mají být poskytovány. Například v Estonsku jsou rozlišovány dvě kategorie zaměstnanců ve veřejném sektoru, a to vedoucí osoby a zaměstnanci; zatímco platy vedoucích osob podléhají svobodnému přístupu k informacím (jsou zveřejňovány každoročně společně se jmény daných osob), veřejný přístup k platům zbylých zaměstnanců je stále předmětem diskusí. Obdobný přístup zvolil v ČR rozšířený senát NSS, který konstatoval, že informace o platu veřejných zaměstnanců má být zásadně poskytnuta, ledaže by šlo o zaměstnance, který se na rozhodování povinného subjektu podílí jen nepřímo, a zároveň nevyvstávají pochybnosti o hospodárnosti při jeho odměňování; jinak řečeno, klíčovými důvody pro poskytování těchto informací učinil jednak vliv zaměstnance na výkon veřejné moci, jednak dohled nad tím, jak je nakládáno s veřejnými prostředky.¹

V jiných zemích (například Belgie, Litva,² Lucembursko, Nizozemí, Rakousko, Řecko či Švýcarsko) je poskytována pouze obecná informace o způsobu výpočtu platu a jeho obecné výši, nikoli však o výši platu konkrétního zaměstnance. Například v Německu je informace o individuálním platu pokládána za osobní údaj a je poskytnuta pouze tehdy, pokud specifický zájem žadatele o informace převáží nad zájmem ochrany tohoto osobního údaje. Ve Francii jsou dostupné informace o obecné výši tabulkových platů a lze poskytnout i podstatnou část „výplatní pásky“ konkrétního zaměstnance, ovšem nelze poskytnout informace o platbách za přesčasy a rodinných příspěvcích, neboť ty jsou již příliš úzce navázány na osobní a rodinný život.

A zejména v některých skandinávských zemích je tradicí, že jde o informace veřejné (typicky Švédsko). Finsko dokonce zveřejňuje nejen informace o platech, ale i informace o daních placených jednotlivými obyvateli. Nicméně i tato míra „veřejnosti“ má své hranice, obzvláště pokud jde o následné zpracovávání těchto údajů. Právě pokus o následnou publikaci seznamů osob a jejich platů (pokud jejich výše přesáhla určitou mez) ve zvláštním vydání novin posuzoval Soudní dvůr Evropské unie.³ Finský Ombudsman pro ochranu osobních údajů totiž chtěl takovému systematickému zpracování a publikaci osobních údajů zamezit, a finský Nejvyšší správní soud a Soudní dvůr EU daly ombudsmanovi zapravdu. Ve zmíněných novinách

¹ Rozsudek rozšířeného senátu NSS z 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012 (3155/2015 Sb. NSS).

² Ve vztahu k platům zaměstnanců veřejných nemocnic to konstatoval Nejvyšší správní soud Litvy v rozsudku č. A 492-2809/2011 ze dne 22. 9. 2011.

³ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 12. 2008, C-73/07, *Tietosuojaaltuutettu v Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

tak lze nadále nalézt pouze údaje o platech veřejně činných osob, tj. politiků, vysokých státních úředníků, řídicích osob společností, ale také umělců či sportovců. Obdobně ve Slovinsku začaly být od roku 2005 automaticky zveřejňovány informace o hrubých platech všech úředních osob a představitelů, a to v důsledku rozhodnutí Komisaře pro informace o žádosti novináře a následné změně Zákona o platech ve veřejné sféře.

2.5.3 Informace o obchodním tajemství

Obchodní tajemství je dalším druhem informace, který je z poskytování často vyloučen. Zde můžeme rozlišit tři skupiny zemí. V první, do níž patří Bulharsko, Estonsko, Chorvatsko, Francie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Norsko, Polsko či Rakousko, je obchodní tajemství obecně z poskytování vyloučeno, byť někdy s výhradou, že judikatura se snaží zmenšit jeho rozsah (například ve Finsku soudy konstatovaly, že přísady potravinových doplňků nejsou obchodním tajemstvím; obdobně soudy nepovažovaly za tajemství informace o těžebním projektu, konkrétně jeho průběhu a fungování těžařské společnosti).

Druhá skupina, kam patří Belgie, ČR, Řecko či Itálie, sice obchodní tajemství v režimu svobodného přístupu neposkytuje, nicméně činí výjimku, pokud je to nezbytné pro dohled nad nakládáním s veřejnými prostředky. Ve Slovinsku je pak tento výčet výjimek, v nichž je namíste ochranu obchodního tajemství prolomit, rozšířen o informace týkající se životního prostředí (emise, odpady, nebezpečné látky či informace v bezpečnostních zprávách) a na Slovensku také o informace s významným dopadem na zdraví populace, světové kulturní a přírodní dědictví, životní prostředí a jeho znečišťování, a na informace vztahující se k veřejným fondům.

Konečně třetí skupinu tvoří země, v nichž je ochrana obchodního tajemství vyvažována v jednotlivých případech se zájmy svědčícími pro poskytnutí dané informace: Lotyšsko, Portugalsko, Srbsko, Španělsko či Švédsko.

2.5.4 Informace dotýkající se práv duševního vlastnictví

Poskytnutí informace může být odepřeno také s odkazem na další soukromoprávní důvody, a to na ochranu práv duševního vlastnictví. Výslovně jsou informace chráněné právy duševního vlastnictví vyloučeny z poskytování v ČR, Estonsku, Francii, Litvě, Lotyšsku, Lucembursku, Maďarsku, Německu, Nizozemí, Portugalsku, Řecku, Slovinsku a také v Belgii, kde ovšem záleží na způsobu, jakým má být takto chráněná informace poskytnuta: jestliže dokument obsahuje



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

informace chráněné autorským právem, souhlas autora není požadován jen tehdy, pokud chce žadatel o informace do dokumentu pouze nahlédnout. Pakliže chce obdržet kopii daného dokumentu, je souhlas autora již požadován.

Další země mají úpravu komplikovanější, předem předpokládající, že některé další zájmy mohou převážit ochranu duševního vlastnictví a vést k poskytnutí informace. Tak v Rakousku je obecně vymezena řada dokumentů, které nepodléhají autorskoprávní ochraně, jakmile jsou publikovány: zákony, nařízení, oficiální věstníky, oznámení, rozhodnutí a další úřední dokumenty. V Bulharsku zase nejsou tyto informace poskytovány, pokud by jejich poskytnutí vedlo k nekalosoutěžní výhodě, ovšem i toto riziko může být převáženo veřejným zájmem na poskytnutí. V Chorvatsku a Slovinsku nejsou poskytovány, leda by držitel autorských práv poskytl písemný souhlas. V Itálii, Srbsku, Španělsku a Švýcarsku zakládá ochrana práv duševního vlastnictví relativní výlukou podléhající obecně vyvažování s veřejnými zájmy.

Finsko a Norsko naopak nemají specifickou výlukou poskytování těchto informací, nicméně ve Finsku, podobně jako v Polsku, mohou některé z nich požívat ochrany příslušející obchodnímu tajemství; v Norsku je zase přesněji upraveno, jak velká část dokumentu obsahujícího takto chráněné informace může být poskytnuta. Ve Švédsku nejsou informace takto chráněné poskytnuty, pokud se k informaci váže obchodní zájem a není zjevné, že mohou být zveřejněny bez způsobení újmy osobě, které ochrana svědčí. Musí však být splněny také další podmínky: musí existovat zvláštní důvody, proč (i) daná informace nebyla již dříve zveřejněna v rámci umělecké licence, proč (ii) orgán veřejné moci danou informaci získal i bez souhlasu autora, a (iii) zveřejnění takové informace by znamenalo užití v autorskoprávním smyslu.

2.5.5 Přístup k informacím obsaženým ve správních spisech

Režim přístupu k informacím se může lišit nejen podle toho, co je jejich obsahem, ale i podle toho, kde se tyto informace nacházejí. Proto se dvě otázky dotazníku zaměřily na informace, které jsou obsaženy ve správním (tato podkapitola) nebo trestním či obdobném spise (následující podkapitola).

Pokud vyloučíme země, v nichž není přístup k informacím obsaženým ve správním spise specificky upraven, můžeme respondenty rozdělit do tří skupin. V první skupině jsou země poskytující informace ze spisu jen samotným účastníkům řízení: ČR, Chorvatsko, Maďarsko,



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

Nizozemí, Rakousko, Řecko, Slovensko, Srbsko a také Polsko, kde lze některé dokumenty poskytnout také třetím osobám, ovšem po anonymizaci.

Ve druhé skupině jsou země, v nichž je možno poskytnout dokumenty ze spisu komukoli, kdo prokáže zájem, který převáží nad zájmem na diskretnosti správního spisu: Estonsko, Finsko (se zvláštním zdůrazněním práva na soukromí při vyvažování soupeřících zájmů), Lucembursko, Německo (ovšem některé dokumenty obsahující osobní údaje lze poskytnout jedině se souhlasem subjektu těchto osobních údajů) či Švýcarsko. Patří sem také Portugalsko, kde na jedné straně působí přístup „open government“, ovšem k přístupu třetích osob k dokumentům obsaženým ve správním spise je vyžadován buď přímý osobní a legitimní zájem, který převáží zájem osoby, které se dokument týká, anebo souhlas této osoby.

Ve třetí skupině jsou pak země, které obecně připouštějí poskytování dokumentů ze správního spisu, ovšem stanovují z něj různé výjimky. Francie neumožňuje přístup do spisu, pokud by tím bylo ohroženo soukromí nebo lékařské tajemství nebo zveřejněno hodnocení daných osob. Lotyšsko rozlišuje veřejnou část spisu, do níž má přístup každý, a neveřejnou, ve vztahu k níž musí žadatel přesvědčivě odůvodnit svůj zájem na přístupu. Švédsko vylučuje z přístupu důvěrná data, obdobně jako Norsko. Slovinsko vylučuje z poskytování osobní údaje. Španělsko poskytuje informace ze správního spisu v míře, která je souladná s principy spravedlivého procesu.

2.5.6 Přístup k informacím týkajícím se trestního řízení či správního trestání

Zatímco u přístupu k informacím ze správního spisu bylo obecným východiskem poskytovat; v případě trestních spisů je obecné východisko opačné. Skutečnost, že je informace obsažena v trestním spise, zakládá v řadě zemí absolutní vyluku z poskytování: ve Finsku, Chorvatsku, Lotyšsku, Maďarsku, Německu, Nizozemí či na Slovensku.

V ostatních zemích (pokud nejde o otázku, která je natolik vyhrazena trestněprávní úpravě, že se na ni správní právo vůbec nevztahuje, jako je tomu v Itálii) jde pak o vyluku relativní: v Belgii, ČR, Francii, Litvě, Lucembursku (pokud poskytnutí neohrozí zájmy trestního řízení), Norsku (poskytnutí dokumentů ovšem může být odloženo až do uzavření případu), Polsku (pouze se souhlasem státního zástupce), Portugalsku, Řecku (pouze se souhlasem Úřadu na ochranu osobních údajů), Slovinsku, Španělsku, Švédsku či Švýcarsku (pouze pokud je dán dostatečně silný důvod pro zveřejnění informace). Komplexně má podmínky nastaveno



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

Estonsko, kde je poskytnutí podmíněno tím, že zveřejnění nevyvolá trestnou činnost či nezmaří vyšetření trestného činu a nepoškodí zájmy státu v trestní oblasti.

Kromě „klasických“ trestních spisů nacházíme v některých zemích spisy, které se sice také dotýkají „protiprávní činnosti“, ovšem přístup k nim je mnohem otevřenější, protože z dnešního pohledu již obvykle není protiprávní ta činnost, která je v nich popisována, nýbrž naopak sledování a trestání této činnosti. Řeč je o archivech tajné policie v dříve nedemokratických zemích, zejména v bývalých socialistických státech, v nichž je zájem na jejich zveřejnění předurčen zejména potřebou podrobně poznat historii dané země. Přístup do těchto spisů je obvykle upraven ve specifických zákonech, přesto jde stále o přístup k informacím, proto jím zakončujeme i celou tuto kapitolu naší obecné zprávy.

Někdy se ostatně obě úpravy prolínají, takže v ČR (podobně jako v Lotyšsku) je poskytování informací z těchto spisů obecně řešeno zákonem o svobodném přístupu k informacím, ovšem nahlížení do osobních údajů ve spisech (typicky těch, které se týkají sledovaných osob) je upraveno zvláštním zákonem (a to natolik široce, že Ústavní soud ČR právě v době dokončování této zprávy řeší, zda míra přístupu do těchto spisů není v rozporu s ochranou soukromí). Otevřený přístup zastává také Polsko, jehož zákon o Ústavu národní paměti umožňuje přístup do spisů bývalé tajné policie Polské lidové republiky každému, koho se daný spis týká, přičemž spisy důstojníků a spolupracovníků tajné služby jsou přístupné všem bez omezení. Na Litvě se míra otevřenosti spisů osob, které spolupracovaly s tajnými službami bývalého Sovětského svazu, liší podle toho, zda tyto osoby dobrovolně oznámily svou spolupráci příslušným úřadům. Specifickou úpravu má kvůli komunistické minulosti východních spolkových zemí i Německo, které přijalo Federální zákon o záznamech Státní bezpečnosti bývalé Německé demokratické republiky (zkráceně zvaný zákon o záznamech Stasi).

Přístup do těchto archivů se ostatně netýká jen postsocialistických zemí: Portugalsko přesunulo spisy salazarovské tajné policie v devadesátých letech do národního archivu, ovšem dokumenty, které obsahují jména konkrétních osob, jsou otevřeny k nahlížení jen těmto osobám. Dokumenty týkající se právnických osob jsou k dispozici až padesát let po zániku dané právnické osoby. Přístup do archivů tajných služeb muselo řešit i Finsko, a to v případě tzv. Tiitinenova seznamu, pojmenovaném podle bývalého šéfa finské tajné služby, který obsahoval jména 18 osob, o něž se zajímaly tajné služby Německé demokratické republiky. Finské tajné služby obdržely seznam v roce 1990, v roce 2007 novinář požádal o jeho kopii, tu však tajné služby odmítly poskytnout. Nejvyšší správní soud nicméně uvedl, že není zřejmé, že by seznam



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

měl pro tajné služby nějaký zvláštní význam, a neztotožnil se tak s tvrzením tajných služeb, že by zveřejnění seznamu znesnadnilo práci tajných služeb do budoucna a naplnilo tak zákonný důvod pro nezveřejnění informace. I v tomto případě tak svobodný přístup k informacím převážil.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

3. Ochrana osobních údajů

3.1 Právo nebýt ponechán sám sobě

Ochrana soukromí je v poslední době považována za výjimečně dynamický právní obor. Snad nejlépe to vystihuje následující citát z časopisu *Yale Law Journal*: „Žádné právní odvětví nejspíš nezaznamenalo v průběhu minulého století takový rozvoj jako právní úprava soukromí.“ Problém však spočívá v tom, že *Yale Law Journal* otisknul komentář s tímto citátem ve svém prvním čísle svého jedenáctého ročníku. To vyšlo v listopadu roku 1901,¹ což znamená, že „minulým stoletím“ není myšleno století dvacáté, nýbrž devatenácté.

Z toho plyne, že problém právního vymezení intimní sféry člověka není nový a ani není přímo svázán s moderními informačními a komunikačními technologiemi. S aktuálním obsahem metaforického označení práva na soukromí jakožto „right to be let alone,“ jehož autorem je americký soudce Thomas McIntyre Cooley a které zpopularizovali svým článkem Warren s Brandeisem,² se tedy nyní potýkáme v mnohém podobně, jako se s ním potýkali právníci před více než sto lety.

Ke hledání obsahu pojmu „right to be let alone“ nevědomky nedávno přispěl i český Ústavní soud, když jej do češtiny poněkud neobratně přeložil jako „právo být ponechán sám sobě.“³ Zatímco výraz „right to be let alone“ vyvolává víceméně příjemnou představu práva člověka na to, aby byl, pokud chce, nechán na pokoji, jeho neumělý překlad českým Ústavním soudem vyvolává spíše depresivní vidinu pustého ostrova a člověka ponechaného (na pospas) sobě samému. Požadavek na „privacy by design“⁴ nebo „privacy by default“⁵ by tedy pak tím

¹ Comment: The Right to Privacy. *Yale Law Journal*. 1901, roč. 11, č. 1, s. 53–55.

² Viz Warren, S. D., Brandeis, L. D. The Right to Privacy, 1890, *Harvard Law Review*, vol. 4(5), p. 193.

³ Bod 27 nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, č. 94/2011 Sb. Dostupné z: <www.nalus.usoud.cz>.

⁴ Jedná se o koncept požadující zakotvení principů ochrany soukromí a osobních údajů přímo během přípravy a nastavování nových technických systémů (v tomto smyslu je zakotven jako povinný požadavek v Obecném nařízení o ochraně osobních údajů – nařízení č. 2016/679), nebo přeneseně rovněž během přípravy nových politik. Více k tomuto konceptu viz například: SCHATUM, Dag Wiese. Making privacy by design operative. *International Journal of Law & Information Technology* [online]. 2016, roč. 24, č. 2.; nebo MANTELERO, Alessandro. Competitive value of data protection: the impact of data protection regulation on online behaviour. *International Data Privacy Law* [online]. 2013, roč. 3, č. 4.

⁵ K pojmu viz WEBER, Rolf H. Privacy management practices in the proposed EU regulation. *International Data Privacy Law* [online]. 2014, roč. 4, č. 4.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

pádem znamenal cosi jako nutnost implicitního nastavení technologických a právních podmínek tak, aby všichni lidé, nebudou-li to sami chtít jinak, byli „ponecháni sami sobě.“

Thomas Hobbes však už v roce 1651 píše, že právo je naopak primárně od toho, aby člověk nebyl implicitně ponechán sám sobě, tj. aby nebyl bezmezně vystaven na pospas vlastním slabostem.¹ Pokud tedy právo funguje, jak má, nejenže nemáme mít nic takového jako implicitní právo být ponechán sám sobě, ale naopak máme implicitně právo, abychom sami sobě ponechání nezůstali.²

Z napětí mezi oběma základními pozicemi, tj. právem na pokoj a právem nezůstat osamocen, vychází nejen právní úprava ochrany soukromí, ale prakticky veškeré instituty ústavního, správního, trestního či civilního práva dotýkající se bezprostředně soukromého lidského života. V návaznosti na aktuální společenskou situaci, historickou zkušenost, technologický vývoj a další faktory jsou tedy příslušná právní úprava a její konkrétní aplikace vždy otázkou volby řešení mezi vzájemně kontradiktorními póly tvořenými svobodou a solidaritou.

Z toho plyne, že dominantní teleologií právní úpravy soukromí není toliko lidská svoboda, ale její adekvátní ochrana nepřesahující meze solidarity a odpovídající standardům příslušné právní kultury. Nelze tedy například bez dalšího tvrdit, že lepší ochranou soukromí je ta, která více chrání člověka v jeho intimní sféře – bylo by to podobně hloupé jako tvrzení, že lepší alkoholický nápoj je ten, který obsahuje více alkoholu.

Filozoficky vychází ochrana soukromí z práva na soukromý život.³ Předpokládáme totiž, že nelegitimní zásahy do lidského soukromí mohou přivodit skutečné nebo potenciální ohrožení způsobilosti člověka vést svobodně svůj soukromý život. K této způsobilosti nedílně patří možnost člověka rozhodovat o svém soukromém životě včetně kontroly nad svou intimní

¹ Viz HOBBS, Thomas. *Leviathan, Or the Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth, Ecclesiastical and Civill*. Project Gutenberg, 2009, ebook č. 3207.

² Úlohu práva jako nástroje, který má člověku pomáhat v boji proti jeho vlastním slabostem a nedostatkům výmluvně ilustruje též Platón ve svých *Zákonech*. Píše, že smyslem zákonů je pomáhat člověku dosahovat „největších vítězství“ a naopak předcházet „nejhanebnějším porážkám,“ tj. vítězit nad sebou samým resp. v boji s vlastními slabostmi neprohrávat – viz Plato, *Laws*, přel. Jowett, B., 2008, Project Gutenberg, ebook č. 1750.

³ Tímto způsobem je kontext ochrany soukromí zakotven Evropským soudem pro lidská práva na základě čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Srovnej např. KOOPS, Bert-Jaap et al. *A Typology of Privacy* [online]. SSRN Scholarly Paper. ID 2754043. Rochester, NY: Social Science Research Network. 2016 s. 10 [vid. 13. duben 2016].



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

sférou.¹ Právo být nechán na pokoji tedy v tomto kontextu znamená především právo disponovat s mírou vystavení své intimity vůči vnějšímu světu.

Centrální složkou lidského soukromí, jejíž důležitost roste s přibývajícím používáním informačních a komunikačních technologií, je jeho informační složka.² Informační soukromí se týká zejména práva být nechán na pokoji vzhledem k datům s původem v soukromé sféře člověka. Tradičně se příslušná právní úprava, zde především v oboru soukromého práva, zaměřuje na situace, kdy jsou data z lidské intimní sféry pořizována a dále zpracovávána externím subjektem (typicky jde např. o situaci, kdy jeden člověk pořizuje fotku jiného člověka). Dnešní technologicky determinovaná sociální realita však přináší zásadní změnu v tom směru, že data o svém soukromém životě nejčastěji generuje, vědomě či nevědomky, spíše sám ten, o jehož soukromí jde. Vedle obligátních „selfies“ mohou být příkladem též sociální sítě nebo nejrůznější důsledky užití mobilních komunikačních zařízení – ta totiž generují, často dokonce bez vědomí svých uživatelů, v historii lidstva doposud nevídaně podrobnou informační stopu vypovídající o jejich soukromém životě.³

3.2 Role správních soudů v systému ochrany osobních údajů

Ve všech státech, které se účastnily této studie, existuje správní ochrana osobních údajů jako specifická součást právního řádu relativně nezávislá na soukromoprávní ochraně osobnosti, resp. na ochraně soukromí *stricto sensu*. Bez ohledu na to, zda jsou státy, jejichž nejvyšší správní instance přispěly svými národními zprávami, členy Evropské unie, se v nich tedy můžeme setkat se zákonnými pravidly zavádějícími konkrétní režim bezprostřední právní ochrany osobních údajů založený na správně-právní metodě regulace a na kontrolní a sankční činnosti příslušných správních orgánů.

¹ Tento pohled se odráží například ve slavném dělení soukromí od Alana Westina (WESTIN, Alan F. *Privacy and freedom*. New York: Atheneum, 1967), a je respektován i dalšími autory, kteří se zabývali vnitřní systematikou rozsáhlého pojmu „soukromí“. Například FINN, Rachel L.; WRIGHT, David; FRIEDEWALD, Michael. Seven types of privacy. In: *European Data Protection: Coming of Age*. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer Netherlands, 2013.

² Koops et al. ve svém článku tento jev dobře zachytili ve své navrhované typologii soukromí, ve které informační komponenta soukromí překrývá ostatní identifikované typy soukromí. KOOPS, Bert-Jaap et al. *A Typology of Privacy* [online]. SSRN Scholarly Paper. ID 2754043. Rochester, NY: Social Science Research Network. 2016 s. 68–71 [vid. 13. duben 2016].

³ O možných silně negativních vlivech zpracování osobních údajů pomocí aplikací na mobilních zařízeních referovala již před lety pracovní skupina zřízená dle čl. 29 směrnice 95/46/ES ve svém stanovisku č. 2/2013 k aplikacím v inteligentních zařízeních. (WP 202. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp202_cs.pdf.)



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

Úkolem nejvyšších správních instancí je v nejobecnější rovině buďto přezkoumávat rozhodnutí vydaná těmito správními orgány, nebo naopak řešit nároky subjektů, jejichž práva byla dotčena jejich nečinnostmi. Studie v tomto směru ukázala ve své první fázi spíše drobnější rozdíly mezi jednotlivými jurisdikcemi spočívající především ve způsobech, jimiž se nároky z titulu ochrany osobních údajů dostávají k nejvyšším správním instancím. Další drobné rozdíly jsme zaznamenali vzhledem k charakteru rozhodnutí nejvyšších správních soudů nebo státních rad – zatímco v části národních zpráv byla tato rozhodnutí označena v rámci národních právních řádů jako konečná (což implikuje možnost jejich následného napadení stížnostmi k Evropskému soudu pro lidská práva),¹ podstatná část národních zpráv referovala o možnosti účastníků řízení napadnout tato rozhodnutí ještě žalobami či stížnostmi před ústavními soudy nebo ústavními radami.

Další zajímavé rozdíly se vyskytly v národních zprávách též v otázkách počtu instancí a charakteru soudního přezkumu správních rozhodnutí. Nejčastěji aplikovaný model je založen na jedno- nebo dvouinstančním rozhodnutí správního orgánu, který může na základě zjištěného porušení povinností při ochraně osobních údajů udělit příslušnému správci nebo zpracovateli pokutu a/nebo opatření k nápravě. Takové rozhodnutí je pak možno revidovat na základě správní žaloby v jedno- nebo dvouinstančním soudním řízení správním, přičemž poslední (resp. v některých případech jediný) stupeň soudního přezkumu má zpravidla kasační charakter.

Alternativní model představují státy, u nichž sice má původní rozhodnutí o pokutě či opatření k nápravě správní povahu, ale nevydává jej přímo správní orgán, který věc vyšetřoval. Namísto toho rozhoduje už na úrovni správního orgánu nezávislý odborný panel resp. tribunál. V tomto typu procedury, kterou můžeme pracovně označit jako kontradiktorní model odborného tribunálu, působí úřad zejména jako vyšetřovatel a žalobce. Ve vztahu k odbornému tribunálu pak působí jen jako organizátor jeho činnosti a vykonavatel jeho rozhodnutí, to však bez toho, aby mezi úřadem a orgánem rozhodujícím v prvním nebo druhém stupni existovala subordinace nebo jiná funkční závislost. Oproti modelu standardního správního rozhodnutí následně revidovaného soudem je kontradiktorní model odborného tribunálu zajímavý především tím, že vzhledem k jeho povaze není nutno uvažovat o nutně víceinstančním následném soudním přezkumu. Již na úrovni správního rozhodnutí je totiž důvod předpokládat skutečnou nezávislost rozhodujícího orgánu.

¹ Jedná se například o Rakousko a Německo.



Kombinací obou shora zmíněných procesních modelů je pak řešení, které bylo v naší studii ze statistického hlediska zastoupeno nejméně, tj. situace, kdy správní orgán pouze autonomně vyšetřuje porušení ochrany osobních údajů. Na základě shromážděných důkazů však sám nerozhoduje, ale podává návrh na rozhodnutí, včetně případných sankcí, správnímu soudu. Oproti první shora uvedené alternativě je v tomto případě rozdíl především v tom, že vyšetřovací činnost správního orgánu není završena autoritativním rozhodnutím, ale pouze návrhem – sankce či opatření k nápravě tedy nemůže nabýt právní moci bez toho, aby rozhodl soud.

3.3 Aktivita správních orgánů ochrany osobních údajů

Srovnávací studie neměla statistický charakter, protože jsme se přímo nezabývali srovnáním počtu případů porušení ochrany osobních údajů v jednotlivých jurisdikcích. Vypovídací hodnota statistických dat by navíc v tomto případě zřejmě nebyla valná, neboť mezi jednotlivými jurisdikcemi existují podstatné rozdíly týkající se kromě jejich prosté velikosti též například otázky usazení velkých komerčních zpracovatelů osobních údajů, přísnosti souvisejících právních pravidel (např. v oborech zdravotnického práva, ochrany spotřebitele aj.) nebo rozdílností v přístupu jednotlivých států k rozsahu dat zpracovávaných veřejným sektorem.

Přes tyto rozdíly však nebylo možno pominout zjištění některých národních zpráv v tom směru, že nápad věcí týkajících se ochrany osobních údajů je minimální či dokonce zcela zanedbatelný. Na základě neformálních dotazů směřovaných individuálně k vybraným národním zpravodajům jsme pak konstatovali zajímavý závěr, který je však vzhledem k nemožnosti empiricky jej ověřit spíše spekulativní – týká se každopádně individuálních dispozic vrcholných činitelů příslušných správních orgánů.

U států s nejmenším počtem soudních sporů o přezkum správních rozhodnutí vydaných k ochraně osobních údajů byli vedoucí představitelé příslušných správních orgánů v rámci diskuse neformálně popisováni jako méně výrazné osobnosti, často s rozsáhlými zkušenostmi z předchozího působení v různých politických funkcích.

Ve státech s vyšší mírou sporné soudní agendy se naopak jednalo o osobnosti s historií špičkových kariérních či odborných funkcí správních či justičních, z akademické sféry, občanského sektoru nebo například o někdejší novináře. Tento rozdíl přičítáme především pozitivní korelaci mezi razancí správního orgánu a snahou subjektů, na něž dopadají příslušné



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

důslednější správní sankce nebo opatření k nápravě, o následné zvrácení jejich nepříznivých účinků formou soudního přezkumu.

V obecné rovině pak lze konstatovat, že extrémně nízké procento soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných proti nezákonně jednajícím správcům nebo zpracovatelům osobních údajů je možno považovat v jurisdikcích středního a většího rozsahu za poměrně problematické. Zákonná úprava ochrany osobních údajů je totiž plná neurčitých pojmů a složitých souvislostí, jejichž konkrétní výklad je za permanentně se měnící společenské a technologické situace zpravidla otázkou aplikační činnosti orgánů rozhodujících v jednotlivých věcech.

V první řadě tedy mají interpretaci zákonných pravidel na starosti správní orgány. Jejich legitimita k dotváření zákonného práva je však v porovnání s nezávislými soudy relativně nižší. Pokud tedy za této situace nejsou správním soudům z nějakého důvodu (obvykle kvůli málo citelným sankcím) postupována správní rozhodnutí k soudnímu přezkumu, není tím pádem ani obecná interpretační praxe správních orgánů předmětem kritické soudní revize. Ve členských státech EU k tomu navíc přistupuje riziko, že dokonce i obtížný interpretační problém, který by se při soudním přezkumu mohl stát předmětem předběžné otázky, zůstane při absenci soudního přezkumu příslušné věci pouze na posouzení příslušného správního orgánu. Z toho pak plyne i reálná možnost diametrálně odlišné interpretační praxe v různých členských státech či dokonce v jejich různých součástech (typicky např. v různých spolkových zemích).¹

3.4 Koncentrace pravomocí

Dalším relativně zajímavým institucionálním aspektem ochrany osobních údajů je na úrovni příslušných správních orgánů koncentrace pravomocí s dalšími agendami týkajícími se informačních institutů. Část národních zpráv totiž referovala o tom, že jejich orgány ochrany osobních údajů vykonávají výlučně tuto agendu,² zatímco v jiných státech byla agenda ochrany osobních údajů spojena s ochranou práva na informace.³ Z národních zpráv také vyplynulo, že zpravodajové takovou koncentraci považují vesměs za vhodné řešení – to především z důvodů

¹ Odlišnost v interpretační praxi práva ochrany osobních údajů konstatoval s odkazem na zprávu Komise o implementaci směrnice 95/46/ES Evropský inspektor ochrany údajů Peter Hustinx, který tento stav označil za jeden z důvodů nezbytnosti reformy evropského systému ochrany osobních údajů a vzniku nového nařízení. HUSTINX, Peter. *EU Data Protection Law: The Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation* [online]. S. 26–27 [cit. 1. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org/news/2014/sep/eu-2014-09-edps-data-protection-article.pdf>.

² Jedná se o většinový model, který zastupují například Rakousko, Belgie, Nizozemí a Švédsko.

³ Tento model je menšinový a je zastoupen Slovinskem a Srbskem.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

specifikovaných v úvodu této publikace, tj. že jde z filozofického a metodologického hlediska o řešení totožného interpretačního a aplikačního problému.

V praxi se navíc ukázalo, že jedním z nejčastějších důvodů, pro který orgány veřejné moci odmítají poskytovat informace, je právě ochrana soukromí nebo ochrana osobních údajů. Je-li ochrana práva na informace a ochrana osobních údajů koncentrována na úrovni správního procesu pod kompetenci jednoho správního orgánu, umožňuje to řešení těchto regulačních konfliktů s větší mírou efektivity a vzájemné konzistence. To následně posiluje právní jistotu i bez toho, aby ve sporech o proporcionální „průjezd“ mezi oběma nebezpečnými navigačními extrémy musely vždy nutně rozhodovat soudy.

Vcelku pozoruhodné bylo v tomto směru konstatování, že správní orgány s koncentrovanou pravomocí v obou správních agendách nevykazují při postihu ochrany osobních údajů ve vztahu k právu na informace menší míru razance. Dalo by se totiž předpokládat, že tam, kde je od sebe institucionálně oddělena ochrana osobních údajů a práva na informace, budou příslušné správní orgány tíhnout k extrémnějšímu přístupu – u orgánů posuzujících otázky ochrany osobních údajů bychom tedy mohli předpokládat, že budou tíhnout spíše k vyšší míře ochrany. Ve skutečnosti se však ukázalo, že v případech institucionálně dekoncentrovaných pravomocí mají orgány rozhodující o právu na informace naopak tendenci hypertrofovat ochranu osobních údajů a používat ji jako záminku pro neposkytnutí požadovaných informací, zatímco orgány ochrany osobních údajů tento postup spíše kritizují jako příliš extenzivní. Na úrovni správního rozhodování se tedy ochrana osobních údajů stává, a to poněkud paradoxně, důvodem k odepření práva na informace méně často a méně extenzivním způsobem tam, kde jsou obě kompetence koncentrovány u jednoho správního orgánu.

Jako velmi zajímavé a dle vyjádření národních zpravodajů též relativně efektivní řešení se vedle koncentrace ochrany osobních údajů a práva na informace ukázala též oborová dekoncentrace ochrany osobních údajů založená na sektorovém principu.¹ Jedná se o systém, kdy je obecná ochrana osobních údajů sice svěřena správnímu orgánu, avšak ve specifických sektorech, kde existuje v porovnání s obecnou ochranou ještě rigoróznější hmotněprávní úprava zpracování osobních údajů, vykonávají kontrolu a sankční kompetence specializované orgány. Tento institucionální model byl též předmětem plenární diskuse, přičemž byla detailněji představena konkrétní řešení v sektorech zdravotnictví a bankovníctví. V obou případech jde o

¹ Tento model se projevuje například v případě soudnictví ve věcech ochrany osobních údajů v Německu.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

sektory se specifickou vlastní regulací a soustavou kontrolních orgánů – tyto orgány pak mohou vykonávat vedle standardní kontroly těchto regulovaných činností též kontrolu ochrany osobních údajů.

Mezi výhody sektorové dekoncentrace správní ochrany osobních údajů patří bezesporu větší míra efektivity a rovněž lepší možnost zohlednění sektorových specifik zpracování osobních údajů při rozhodování o nápravných opatřeních nebo sankcích. Rizikem takového řešení je naopak možnost postupného vytvoření rozdílů v přístupu k interpretaci relativně neurčitých ustanovení obecné zákonné úpravy ochrany osobních údajů v různých sektorech – sektoroví regulátoři totiž vedle specifických sektorových předpisů chránících příslušné typy dat (tj. zdravotnickou dokumentaci, bankovní tajemství apod.) musí aplikovat též obecné předpisy ochrany osobních údajů a v jejich interpretaci se mohou vzájemně odlišovat. Tyto vzájemné odlišnosti pak mohou mezi správci a zpracovateli¹ osobních údajů z různých sektorů vytvářet nedůvodné nerovnosti. Tam, kde se tyto interpretační rozdíly mohou negativně projevit, každopádně existuje možnost jejich zhojení formou soudního přezkumu příslušných správních rozhodnutí.

3.5 Výstupní legitimita správního soudnictví

Pro druhou část srovnávací studie se nabízela na základě analýzy národních zpráv celá řada atraktivních témat. Snad největší pozornost národních zpravodajů v diskusi k první části srovnávací studie, která proběhla na konferenci v Brně, vyvolala otázka proporcionality mezi ochranou soukromí a požadavkem na transparentnost orgánů veřejné moci u samotných nejvyšších správních instancí.

Touto otázkou se ve známé práci *Judicial Deliberations* komplexně zabývá kanadský právní teoretik Mitchel de Lasser.² Sleduje přitom rozdíly mezi různými právními kulturami na základě srovnání legitimačních a diskurzivních procesů probíhajících na špičkových justičních institucích. Jako etalony obou právních kultur Lasser vybírá americký Nejvyšší soud a francouzský Kasační soud, přičemž si všímá mimo jiné i toho, do jaké míry je rozhodovací činnost těchto instancí transparentní navenek.

¹ Správcem osobních údajů je osoba, která určuje účel jejich zpracování a je za něj odpovědná. Zpracovatelem pak smluvní partner správce, který provádí zpracování pro jeho účel a za kterého je správce odpovědný. K pojům více VAN ALSENOY, Brendan. Allocating responsibility among controllers, processors, and “everything in between”: the definition of actors and roles in Directive 95/46/EC. *Computer Law and Security Review* [online]. 2012, roč. 28.

² LASSER, Mitchel de. *Judicial deliberations : a comparative analysis of transparency and legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2009. Oxford studies in European law.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

Na Lasserovu práci navazuje profesor právní teorie a někdejší soudce nizozemského Nejvyššího soudu Marc Loth, když hovoří o vstupní a výstupní legitimitě soudů.¹ Za vstupní faktory legitimacy označuje například způsob výběru soudců, jejich vzdělávání, přítomnost a funkci generálních advokátů, účast veřejnosti na rozhodovací činnosti (např. formou porotních soudů) apod. Jako výstupní faktory legitimacy soudů pak vnímá především autoritativní či neformální způsoby, jimiž se soudy projevují navenek. Vedle struktury, obsahu nebo formy publikace soudních rozhodnutí si všímá například způsobů, jimiž jsou tato rozhodnutí dále neformálně publikována a komentována (včetně veřejných komentářů samotných soudců) a dalších forem, jimiž soudy informují o svojí činnosti. Nástrojem výstupní legitimacy soudní moci tak je dle Lotha například i způsob, kterým soudci informují veřejnost o svém majetku nebo o profesním či dokonce osobním životě.

Lothova teoretická struktura pojmu výstupní legitimacy nám posloužila k definici okruhů otázek pro druhou část srovnávací studie. Pojem výstupní legitimacy totiž de facto označuje ideální cestu mezi oběma krajními (a krajně nebezpečnými) extrémy, které se staly předmětem našeho komparativního zkoumání, tj. mezi transparentností a ochranou soukromí. Volba nejlepší trasy má za následek ideální legitimační efekt a naopak odklon od tohoto ideálu znamená vždy riziko legitimačního deficitu. Přitom však platí, jak jsme napsali v úvodu, že neexistuje přímá úměra mezi legitimitou soudní moci a transparentností, ani naopak mezi legitimitou a ochranou soukromí. Druhá část naší studie tedy neměla ambice nalézt ideální míru transparentnosti diskurzivních procesů probíhajících na nejvyšších správních instancích, a to prostě proto, že žádný objektivní ideál neexistuje.

3.6 Forma publikace jako faktor informační kvality soudního rozhodnutí

Základem komparace v druhé části studie byla otázka veřejnosti soudního rozhodnutí. Princip veřejnosti (publicity) soudní moci je přitom samozřejmě jedním ze základních kamenů evropské justice. Je výrazem demokratické legitimacy justice a vedle aspektu veřejné kontroly se jedná o jeden z definičních znaků systému vlády založeného na principu dělby moci.

Srovnávací studie v tomto směru nepřinesla žádné překvapivé závěry. Všechny nejvyšší správní instance, které se jí účastnily, tedy rozhodují ze zásady veřejně. Znamená to, že soud

¹ Z jeho textů uveďme pro příklad LOTH, Marc A. Courts in Search of Legitimacy: the Case of Wrongful Life. In: SELLERS, Mortimer (ed.) . *Autonomy in the Law*. Amsterdam: Springer Netherlands, 2007. ; LOTH, Marc A. Courts in a quest for legitimacy. In: HULS, Nick; ADAMS, Maurice; BOMHOFF, Jacco (eds.). *The Legitimacy of Highest Courts' Rulings*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2009.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

jedná veřejně, rozhodnutí jsou veřejně vyhlášována a následně jsou v různých formách dostupná veřejnosti. Z této zásady existují různé výjimky týkající se utajovaných informací, případů vysoké míry společenské citlivosti (včetně případů, kde se rozhoduje o právech dětí, azylovém řízení) apod. Jednotlivé jurisdikce se liší především v otázce procedury, která vede k omezení veřejnosti soudního rozhodování. Systémový rozdíl je možno spatřovat především mezi státy, v nichž je věc vyloučena z veřejného projednání přímo ze zákona a kde je o vyloučení veřejnosti rozhodováno ad hoc na návrh nebo i bez něj.¹ Krom toho se liší se rovněž míra umístování rozhodnutí online. Některé státy publikují na web ze zásady všechna rozhodnutí,² jiné tuto formu zveřejnění omezují, pokud mají citlivější povahu,³ byť jinými způsoby přístupná jsou.

S právě uvedeným souvisí též otázka sdělování soudních rozhodnutí. Jurisdikce zúčastněné na srovnávací studii se nelišily v tom, že vedle ústního vyhlášení je rozhodnutí přímo doručováno stranám řízení, a to v elektronické nebo listinné formě. K tomu je rozhodnutí uloženo ve spise – opět v listinné nebo elektronické podobě.

Jednotlivé jurisdikce se však od sebe poměrně výrazně odlišovaly v otázkách publikace sbírek soudních rozhodnutí. Původním účelem tištěných sbírek judikatury byla publikace rozhodnutí nejvyšších instancí, která mohou mít obecně praktické aplikační důsledky a k nimž by za normálních okolností bylo obtížné se dostat (zájemce by totiž musel podstoupit složitou proceduru nahlížení do již uzavřeného spisu).⁴ Sbírka tedy sloužila jednak jako nástroj k upozornění odborné veřejnosti na důležitý interpretační názor příslušného soudu, jednak šlo o informační kanál, jímž soudy zprostředkovávaly veřejnosti svoji rozhodovací činnost.⁵

Samozřejmě lze namítnout, že potřeba tištěné sbírky je i tak diskutabilní, neboť je-li rozsudek vyhlášován veřejně a je dostupný ve spise, má veřejnost možnost se s ním seznámit i bez existence sbírek. Forma komunikace rozsudku k odborné i široké veřejnosti je však v tomto případě klíčová a dokládá rozdíl mezi daty a informací popsány v úvodu této publikace.

Rozsudek sám o sobě představuje data, která jsou v závislosti na své kvalitě pouze způsobila k tomu, aby informovala společnost. I skvěle napsaný rozsudek řešící složitý

¹ Jde například o Estonsko

² Například Česká republika, Maďarsko a Lucembursko.

³ Takové jsou například uprchlické případy a případy týkající se bezpečnosti jako v případě Polska.

⁴ Obecně o vývoji publikační praxe rozhodnutí v ČR viz BAŇOUCH, Hynek a KÜHN, Zdeněk. O publikaci a citaci judikatury aneb proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 13, s. 484–495.

⁵ O soudním rozhodnutí jako materiální právní normě přímo ovlivňující právní jistotu adresátů norem hovoří např. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 206–207. Právnícké učebnice.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

interpretační problém má tedy pouze potenciál pozitivně zapůsobit na systém práva. Míra využití tohoto potenciálu je přitom otázkou komunikace rozhodnutí k příslušné cílové skupině (většinou k odborné veřejnosti).

Je-li takový rozsudek pouze veřejně vyhlášen a pak založen do spisu, je minimální pravděpodobnost, že se jím vyřeší cokoli jiného než právní postavení zúčastněných stran. Je-li však takové rozhodnutí odpovídajícím způsobem publikováno, jeho potenciál stát se informací v pravém smyslu slova tím násobně vzroste.¹ Není to přitom otázka mandatorní publicity, neboť tato podmínka je splněna v každém případě (rozsudek je vyhlášen veřejně), ale publicity praktické zajišťující ve spojení s kvalitním rozhodnutím výslednou informaci (organizaci) systému platného práva.

Dokonce lze konstatovat, že organizační potenciál soudního rozhodnutí je vedle jeho obsahové kvality přímo definován formou, kterou je fakticky sdělováno veřejnosti. Současně platí, že stejně důležitá jako publikace je též jeho trvalá praktická dostupnost.

Poněkud nepříjemnou pravdou je však logický opak shora uvedené přímé úměry. Obsahově špatné soudní rozhodnutí totiž může mít negativní dopady nikoli jen na právní postavení stran, kterým je adresováno, ale, což u vrcholných soudních instancí platí dvojnásob, na systém práva jako takový. Je-li takové rozhodnutí navíc publikováno a učiněno trvale fakticky dostupným, jeho dezorganizační (chaotizační) efekt se tím logicky násobí.

Z výše uvedeného každopádně plyne, že forma publikace resp. forma následné dostupnosti soudních rozhodnutí má pro fungování práva jako informačního systému klíčový význam, dokonce bez ohledu na to, zda jde o rozhodnutí soudu v kontinentálně-evropské právní kultuře nebo v právní kultuře common law. I proto jsme otázce editace (včetně anonymizace) a publikace soudních rozhodnutí věnovali v druhé části naší studie takovou pozornost.

3.7 Tradiční sbírky soudních rozhodnutí

V otázce publikace soudních rozhodnutí srovnávací studie ukázala, že část nejvyšších správních instancí již vůbec nepoužívá sbírky soudních rozhodnutí k publikaci své rozhodovací činnosti.² Nejčastěji je to s poukazem na skutečnost, že veškerá jejich judikatura je volně k dispozici online.

¹ Právě informace jsou takové, které mají pozitivní organizující efekt na systém. Více o nich viz WIENER, Norbert, *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, second edition. Cambridge: MIT Press, 1965. ISBN 0-262-73009.

² Jde například o Belgii, Norsko, Řecko a Itálii.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

Nejvyšší správní instance, které sbírky vydávají nebo se na jejich vydávání podílejí, činí tak buďto z důvodů tradičních nebo častěji z toho důvodu, že publikaci svých vybraných rozhodnutí ve sbírkách věnují specifickou pozornost a přikládají jí zvláštní význam.¹ Rozhodovací praxe nejvyšších správních soudů a státních rad totiž generuje rozhodnutí různé úrovně obecné důležitosti. Tyto instance tak vedle sebe rozhodují spory, jejichž výsledek má zásadní dopad na další fungování příslušného právního odvětví. Vedle toho jsou rozhodovány věci, jejichž význam se omezuje pouze na účastníky příslušného řízení. Sbírka je pak vhodným nástrojem nikoli k dosažení kvantitativní dostupnosti jednotlivých rozhodnutí – ta jsou totiž ve většině případů k dispozici veřejnosti prostřednictvím volně dostupných on-line zdrojů – ale má zejména indikativní funkci, tj. upozorňuje veřejnost na rozhodnutí, která mají širší význam než jen v relaci zúčastněných stran.

V obecné rovině lze sbírky soudních rozhodnutí rozdělit do tří základních kategorií, a to na zákonné, oficiální a soukromé.² V případě zákonných sbírek je povinnost k jejich vydávání založena příslušnému soudu nebo jinému orgánu veřejné moci přímo zákonným právem. Oficiální sbírky jsou takové, k jejichž vydávání žádná zákonná povinnost neexistuje, ale příslušná soudní instance je vytváří a vydává z vlastní iniciativy. Soukromé sbírky vydává soukromoprávní subjekt a na jejich tvorbě se příslušný soud nebo státní rada podílí jen tím, že do nich poskytuje texty svých rozhodnutí – jejich výběr nebo případná editace jsou však již zcela v režii soukromého vydavatele.

V rámci studie jsme zaznamenali i kombinaci shora uvedených modelů oficiální a soukromé publikace. V některých případech tak soud například vybírá rozhodnutí k publikaci, ta pak předává soukromému vydavateli a ten je dále edituje, opatřuje indexy nebo komentáři a následně vydává.³

Národní zprávy ze států, kde jsou sbírky soudních rozhodnutí vydávány, se vcelku podrobně věnovaly otázce výběru rozhodnutí k této formě publikace. Nedá se v tomto směru konstatovat, že by existovalo nějaké standardní řešení, neboť forma a proces výběru se v zúčastněných státech vcelku výrazně odlišovaly.

V některých případech rozhoduje o výběru judikátů do sbírky sám soudce, který příslušné rozhodnutí vytváří (tj. soudce zpravodaj) – je pak výlučně na něm posoudit, do jaké

¹ V tomto případě se jedná například o Švédsko, Francii a Estonsko.

² Více o historii vydávání sbírek soudních rozhodnutí viz BOBEK, Michal. Úvahy o uveřejňování soudních rozhodnutí. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 11, s. 396–401.

³ Takto nastavený systém publikace rozhodnutí má například Portugalsko, Chorvatsko nebo Rakousko.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

míry může být jeho rozhodnutí důležité pro odbornou nebo širší veřejnost.¹ Podobnou variantou je výběr rozhodnutí do sbírky grémiem, které rozhodnutí vydává, tj. příslušným senátem či kolegiem.² I v tomto případě rozhoduje o publikaci rozhodnutí ve sbírce ten, kdo má k tomuto rozhodnutí logicky nejbližší, tj. sám orgán, který rozhodoval předmětnou věc.

Tím se však možnosti výběru rozhodnutí k publikaci ve sbírkách vydávaných účastníky této srovnávací studie zdaleka nevyčerpávají. O publikaci judikátů totiž může rozhodovat též předseda soudu,³ zvláště pověřený pracovník soudní administrativy⁴ nebo dokonce celé plénum.⁵

Důležitosti orgánu, který o výběru rozhodnutí k publikaci ve sbírce rozhoduje, pak odpovídá i význam, který výběru určitého rozhodnutí přisuzuje příslušný soud, odborná veřejnost či média. Pokud o publikaci judikátu rozhoduje soudce či senát, který takové rozhodnutí vydal, není jeho zařazení do sbírky obvykle považováno z hlediska významu pro právní systém příslušné jurisdikce za nikterak závažné. Jedná-li se ale o zařazení k publikaci na základě rozhodnutí specializovaného senátu či dokonce plenární konference celého soudu, je to signál ve směru, že jde o judikát větší obecné významnosti nebo jinak pozoruhodné kvality.

Na základě obsahu národních zpráv máme důvod se domnívat, že ve státech, kde existují výběrové sbírky soudních rozhodnutí, bude praxe jejich vydávání zřejmě i nadále pokračovat – to bez ohledu na skutečnost, že je ve valné většině zúčastněných jurisdikcí již kompletní judikatura nejvyšších soudně-správních instancí publikována on-line. Vedle indikativní funkce, tj. veřejného zdůraznění důležitosti vybraných judikátů, mají totiž sbírky v některých případech i nezanedbatelnou funkci estetickou. Bez nadsázky nebo humoru lze totiž konstatovat, že v některých tradičněji orientovaných právních kulturách má tištěná publikace sbírky vybraných judikátů význam i v dotváření celkové estetiky fungování špičkových soudních instancí a justice jako takové. Výtisky sbírek v těchto případech dotvářejí nejen estetický kolorit soudních kanceláří, ale je možno se s nimi setkat v advokátních kancelářích, u notářů apod. (to bez ohledu na skutečnost, že k textům soudních rozhodnutí se lze prostřednictvím ICT dostat rychleji a levněji). Nezanedbatelná pak je i jejich technická funkce ve směru k právníkům, kteří

¹ Tento způsob je užíván například v Německu a Rakousku.

² Jde například o Slovensko, Lotyšsko a Litvu.

³ Jako v případě Maďarska.

⁴ V Litvě dohází k předvýběru rozhodnutí pro publikaci na úrovni pracovníků soudní administrativy, ale následně je výběr ještě nezbytné potvrdit většinou soudců.

⁵ Tímto způsobem jsou rozhodnutí k publikaci vybírána v České republice.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

z nějakého důvodu dávají přednost potištěnému papíru před displejem nebo elektronickým inkoustem.¹

V souvislosti s vydáváním tištěných sbírek judikatury jsme při hodnocení národních zpráv zaznamenali též jeden právně-organizační problém. Týkal se jurisdikcí členských států Evropské unie, kde sbírky sice připravuje soud (tj. kde soud vybírá a případně i edituje jednotlivé judikáty), ale vydává je na základě exkluzivní smlouvy vybraný komerční subjekt. Vzhledem k tomu, že konzervativních zájemců o tištěné publikace ubývá, nejedná se v těchto případech především v menších a středních jurisdikcích z pohledu nakladatele o nijak výnosný obchod. Soudy tedy přistupují k tomu, že s nakladateli sjednávají na vydávání svých sbírek exkluzivní smlouvy, přičemž exkluzivita zde slouží jako pragmatická pobídka k tomu, aby se o tuto činnost vůbec nějaký komerční subjekt reálně zajímal.²

Problém však v těchto případech spočívá v tom, že výběr sbírkových judikátů (ať editovaných nebo v surové podobě) je nutno z pohledu práva kvalifikovat jako informaci veřejného sektoru.³ Jednotlivé národní právní řády se sice liší v tom, zda nebo do jaké míry vykonává stát či příslušný soud k souboru sbírkových judikátů majetková práva autorská, to však nic nemění na skutečnosti, že při jakémkoli poskytování těchto informací k dalšímu komerčnímu užití⁴ musí příslušné soudy postupovat nediskriminačně a vyvarovat se exkluzivních dohod. Ujednání, která tomuto pravidlu odporují, včetně exkluzivních doložek ve smlouvách o poskytování dat pro vydávání tištěných sbírek soudních rozhodnutí, jsou pak buďto ze zákona neplatná nebo alespoň nevymahatelná.

Ve výsledku to znamená, že pokud k soudu ve členském státě Evropské unie, který má uzavřenou exkluzivní smlouvu s vydavatelem své sbírky rozhodnutí, přijde jakýkoli jiný subjekt s požadavkem, aby mu byla poskytována stejná data, ve stejném čase a za stejných licenčních podmínek jako příslušnému vydavateli, soud mu patrně i přes dříve sjednanou exkluzivitu musí vyhovět.

¹ Jak dále uvádí Bobek, výhodou tištěných sbírek je i jednoznačné zafixování textu do hmotné podoby a nemožnost jeho následné editace. Viz BOBEK, Michal. Úvahy o uveřejňování soudních rozhodnutí. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 11, s. 396–401.

² V případě Chorvatska jde například o stejného soukromého vydavatele, který vydává sbírku zákonů.

³ K pojmu viz EECHOUD, Mireille Van; JANSSEN, Katleen. Rights of Access to Public Sector Information. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2013, roč. 6, č. 3.

⁴ Více k pojmu a principu re-use viz VALERO-TORRIJOS, Julián; PARDO-LÓPEZ, María M. Institutional Backing and PSI Reuse: is the EU Going Too Far or Just Going in the Wrong Way? *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2013, roč. 6, č. 3.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

3.8 Anonymizace

Pokud dochází k publikaci soudních rozhodnutí, ať už jde o zveřejnění prostřednictvím tištěné sbírky nebo o publikaci s využitím služeb sítě Internet, je třeba řešit otázku ochrany soukromí osob, které se řízení účastnily a o nichž publikované rozhodnutí pojednává. Pojem anonymizace označuje proces, jehož prostřednictvím je možno zbavit příslušný dokument osobních údajů, tj. údajů přiřaditelných identifikované nebo identifikovatelné osobě.¹

Základní otázkou samozřejmě je, zda existuje relevantní důvod uvažovat o anonymizaci jako o implicitní editační proceduře, kterou mají procházet všechna rozhodnutí určená k širší publikaci. Podobně jako v případě sbírek soudních rozhodnutí lze totiž argumentovat, že řízení i jeho výsledek jsou z podstaty veřejné a předmětem publicity je tím pádem, až na specifické výjimky (např. utajované informace, řízení o nezletilých apod.), i totožnost osob účastnících se řízení. Tyto osoby totiž před soudem veřejně vystupují a originál rozhodnutí, který je součástí uzavřeného soudního spisu, vždy obsahuje údaje o jejich totožnosti. Pokud tedy někdo projeví skutečný zájem o předmětný případ a nejde-li o některou z výjimek omezujících princip veřejnosti soudního řízení, může se s totožností aktérů řízení zpravidla seznámit.

Analogicky s argumentací informační kvality soudního rozhodnutí ve výše diskutovaných případech vydávání sbírek je však i zde možno argumentovat za užití informační teorie. Výsledný informační efekt soudního rozhodnutí je totiž definován nejen jeho kvalitou (tj. mimo jiné i přítomností či nepřítomností identifikačních údajů o jeho aktérech), ale stejnou měrou též způsobem, jímž je publikováno. Je pak velký rozdíl mezi dostupností soudního rozhodnutí ve spise, do něž může případný zájemce, který vážil cestu, prokázat totožnost a případně i právní zájem, nahlédnout v úředních hodinách v budově soudu či soudního archivu, a dostupností téhož rozhodnutí prostřednictvím webové stránky, k níž může přistupovat kdokoli, kdykoli a odkudkoli. Zcela nesrovnatelný je tím pádem efekt identifikace člověka v rozhodnutí

¹ V případě anonymizace je třeba pečlivě zvážit míru zpracování zdrojového dokumentu. V současné době se hovoří spíše o pseudonymizaci, tedy procesu, který skryje primární identifikační údaje a znesnadní tak možný proces identifikace zúčastněných osob, ovšem stále ponechá text v takové podobě, aby byl informačně hodnotný. Absolutní anonymizace totiž není dosažitelná, pokud má být zachována informační hodnota zdrojového materiálu. V některých případech pak mechanická „anonymizace“ v podobě zkracování jmen na iniciály působí až komicky, jak tomu bylo například v českém případě „prezident V. K.“. K pojmu anonymizace více OHM, Paul. Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. *UCLA Law Review*. 2009, roč. 57, č. 6.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

veřejně vyhlášeném a založeném ve spise a efekt téže identifikace v rozhodnutí, které lze nalézt například po zadání jména a příjmení prostřednictvím internetového vyhledávače.¹

Dospíváme tedy k závěru, že princip veřejnosti soudního řízení neimplikuje obecný zákaz anonymizace rozhodnutí určených k širší publikaci např. prostřednictvím sbírek nebo online nástrojů. Současně platí, že čím efektivnější je použitý publikační nástroj, tím větší je expozice soukromé informační sféry osob, jejichž údaje se v příslušném rozhodnutí vyskytují.

Pohled na otázku anonymizace soudních rozhodnutí učených k publikaci se bouřlivě vyvíjel především v posledních dvou dekadách. Bylo to důsledkem vývoje informačních a komunikačních technologií a služeb celosvětové sítě Internet umožňujících doposud bezprecedentní dostupnost a zpracování velkých objemů dat. Z národních zpráv v tomto směru vyplynulo, že otázka anonymizace je v řadě jurisdikcí stále relativně otevřená a že je nezdědka předmětem veřejné i odborné diskuse. Toto zjištění se později potvrdilo i v rámci plenárního jednání pražské konference, kde se k tomuto tématu vedla velmi živá neformální diskuse. Současně se potvrdila i teze argumentovaná na začátku této kapitoly, tj. že neexistuje jedno objektivně ideální řešení, tj. ideální trasa mezi extrémy soukromí a transparentnosti, použitelné pro všechny zúčastněné jurisdikce.

Ze srovnávací studie každopádně vyplynulo, že valná většina jurisdikcí používá anonymizaci jako implicitní nástroj ochrany soukromí osob zúčastněných na řízení, tj. stran, svědků aj. Jedinou výjimkou bylo v tomto směru Estonsko, jehož národní zpravodaj představil opačný model, tj. implicitní transparentnost s tím, že anonymizace rozhodnutí je prováděna v odůvodněných případech jako výjimka ze zásady.

Estonský přístup potvrzuje, že hledání optimálního řešení je vždy otázkou místních právně-kulturních podmínek. Jestliže je tedy estonský systém správní justice postaven na implicitní publikaci neanonymizovaných rozhodnutí, nejedná se o anomálii, ale o logický důsledek historicky založených kulturních souvislostí estonského právního systému. Konkrétně jde především o důsledek tradiční inklinace estonské společnosti ke všeobecné transparentnosti. Druhým dominantním důvodem pak je velikost estonské jurisdikce, přičemž v diskusi k estonské národní zprávě zaznělo poněkud nadnesené ale přesto případné a ilustrativní konstatování, že v Estonsku se zná každý s každým a z toho důvodu nemá smysl nic moc zvlášť utajovat.

¹ Jak argumentoval Soudní dvůr Evropské unie v rozhodnutí Google Spain (C-131/12), internetové vyhledávače zprostředkovávají primární způsob přístupu k obsahu internetu a plní tak jedinečnou roli v umožnění toku informací.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

Ostatní jurisdikce specifikovaly prostřednictvím svých národních zpráv modely anonymizace soudních rozhodnutí, které, jak bylo uvedeno shora, byly založeny na implicitní anonymizaci rozhodnutí poskytovaných veřejnosti prostřednictvím sbírek, elektronických forem publikace nebo jinými informačními kanály.¹ Vzájemné rozdíly mezi jednotlivými jurisdikcemi se týkaly především typu anonymizovaných údajů a dále pak anonymizační procedury.

Anonymizaci zpravidla vždy podléhají základní osobní údaje fyzických osob uvedené v textu publikovaného rozhodnutí, tj. jména, adresy a jiné unikátní identifikátory (osobní čísla, čísla osobních průkazů aj.) V některých správních jurisdikcích se anonymizují všechna jména a jiné přímé identifikační údaje, zatímco část národních zpráv konkretizovala typy osobních údajů, které zůstávají bez anonymizace. Nejčastěji se zásadně neanonymizují osobní údaje soudců resp. členů senátů, kteří ve věci rozhodují, případně data dalších soudních funkcionářů. V některých jurisdikcích pak implicitně ponechávají v publikovaném textu rozhodnutí též osobní údaje advokátů.

Menší část národních zpráv konstatovala implicitní anonymizaci dat, která nejsou z definice osobními údaji² a která identifikují právnické osoby. Jednalo se vesměs o státy, které právnickým osobám ve svém právním řádu přiznávají obdobnou ochranu soukromí jako osobám fyzickým.³

V obecné rovině lze konstatovat, že anonymizace vede vždy stejně jako jakákoli jiná restriktivní editace ke snížení celkové informační hodnoty publikovaného judikátu. Odstranění identifikačních údajů osob tak vždy přinejmenším způsobí horší dohledatelnost příslušného rozhodnutí, neboť nelze vyhledávat dle jmen.⁴ Odstranění dalších specifických identifikátorů pak může vést ve výsledku i ke snížení vypovídací hodnoty celého rozhodnutí.⁵

¹ V případě českého právního prostředí je takovým kanálem možnost zažádat o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dožádaný orgán, tedy v tomto případě nejčastěji soud, který rozhodnutí vydal, má povinnost dokument poskytnout v nediskriminační plné podobě, která může být maximálně upravena ve smyslu výjimek v zákoně zakotvených (například jde-li právě o osobní údaje nebo obchodní tajemství).

² Evropská směrnice 95/46/ES stanovující evropský rámec ochrany osobních údajů uvádí v prvním odstavci čl. 1 jako svůj účel: „[zajistit] ochranu základních práv a svobod fyzických osob, zejména jejich soukromí, v souvislosti se zpracováním osobních údajů.“ Ochrana osobních údajů se tak vztahuje toliko na žijící fyzické osoby.

³ Jde například o Rakousko.

⁴ Dobrý praktický příklad fungování rozhodovací praxe, u které se jména stran zachovávají, můžeme spatřovat v činnosti Soudního dvora Evropské unie, jehož rozhodnutí jsou obecně známá právě podle zúčastněných stran.

⁵ Viz výše, poznámka č. 39.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

Jako ilustrativní příklad k právě uvedenému můžeme použít dřívější anonymizační praxi českého Nejvyššího soudu. Jeho anonymizační procedura totiž v minulosti zahrnovala velmi široký okruh identifikačních údajů, mj. i ochranných známek. Známkoprávní judikatura, kde soud rozhodoval o vzájemných podobnostech (anonymizované) slovní ochranné známky s nějakým (anonymizovaným) obchodně užitým označením, pak byla jen velmi chabě použitelná ke zjištění aktuální interpretační praxe. V databázi judikatury totiž zájemce o způsob, kterým soud hodnotil verbální podobnost, mohl totiž zjistit pouze to, že „ochranná známka M. je zaměnitelná s označením výrobku M.“

Problém, který bude v otázce rozsahu anonymizovaných údajů nutno dříve či později řešit, spočívá také v technických možnostech pokročilých automatizovaných analytických nástrojů souhrnně označovaných jako technologie big data.¹ Mezi možnosti jejich využití totiž patří též zpracování souvislostí ve velkých datových souborech a následné spojení různých kategorií dat tak, že v anonymizovaném datovém souboru dojde k faktické deanonymizaci (ztotožnění) konkrétní osoby. I v případě, kdy je elektronicky publikované rozhodnutí anonymizováno co do údajů přímo identifikujících konkrétního člověka, může díky spojení nespécifických dat z judikátu s dalšími daty získanými z různých otevřených či uzavřených zdrojů (např. ze sociálních sítí, webového zpravodajství, veřejných rejstříků apod.) dojít k identifikaci osob z anonymizovaného soudního rozhodnutí.

Tento problém lze ilustrovat na banálním příkladu spojení dat z anonymizovaného judikátu s daty z obchodního rejstříku či jiného registru právnických osob. Není-li příslušné rozhodnutí anonymizováno vzhledem k identifikátorům právnické osoby a označuje-li toto rozhodnutí určitého člověka například jako statutárního zástupce, lze dle anonymizovaných dat z judikátu (typicky iniciál) ve spojení s výpisem z veřejného rejstříku vcelku přesně určit, o kterého konkrétního člověka se v předmětném případě jedná.

Právě uvedený příklad se týká naprosto banálního spojení anonymizovaných a neanonymizovaných dat, pro které není ani třeba používat sofistikované analytické nástroje. Rostoucí kvalita těchto nástrojů společně se zvětšujícím se rozsahem dostupných externích dat pak každopádně zvyšuje pravděpodobnost deanonymizace i v případech, kdy by se za užití lidské síly analytická deanonymizace buďto nevyplatila nebo by se ani objektivně nedala provést. Společně s tím roste i okruh nespécifických údajů, které i přes anonymizaci příslušného rozhodnutí mohou vést k identifikaci konkrétních osob.

¹ K pojmu viz CUMBLEY, Richard; CHURCH, Peter. Is “Big Data” creepy? *Computer Law & Security Review* [online]. 2013, roč. 29, č. 5.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

Proti tomuto technickému fenoménu neexistuje, snad vyjma kompletního odepření elektronické publikace judikatury jako takové, žádná obecně účinná obrana. Nelze totiž předem určit, které konkrétní nespécifické údaje obsažené v příslušném rozhodnutí mohou teoreticky posloužit systému big data k tomu, aby spojením anonymizovaných dat z rozhodnutí s dalšími daty dospěl k identifikaci člověka (k tomuto účelu totiž může posloužit prakticky cokoli ze skutkové části judikátu). Opačné řešení, tj. úplné zrušení implicitní anonymizace, pak je ze shora zmíněných důvodů ve valné většině jurisdikcí zastoupených v této srovnávací studii prozatím z kulturních či jiných důvodů nepředstavitelné.

Jak bylo zmíněno, lišily se vzájemně národní zprávy vedle rozsahu anonymizovaných údajů též v otázce anonymizační procedury. Ve větší části nejvyšších správních jurisdikcí provádí anonymizaci soud, který rozhodnutí vydává. Pouze v jednom případě identifikoval národní zpravodaj mechanismus anonymizace, na němž se podílí externí subjekt – jednalo se o situaci, kdy je anonymizace prováděna automatizovaně a dohlíží na ni poskytovatel příslušného softwarového řešení.¹

V ostatních případech bývá anonymizace rozhodnutí svěřena pracovníkům soudní administrativy, nejčastěji těm, kdo mají na starosti též jiné činnosti týkající se zpracování nebo publikace judikatury.² Odpovědnost za anonymizaci nese obvykle buďto předseda soudu³ nebo soudce zpravodaj.⁴

Zajímavé kombinované řešení anonymizace obsahovala švédská národní zpráva – za anonymizaci a editaci rozhodnutí určených k publikaci v tištěné sbírce zde odpovídá editor sbírky, jímž je zvláště vybraný penzionovaný soudce. Využití rozsáhlých profesních zkušeností někdejšího soudce nejvyšší správní instance k výběru rozhodnutí a jejich úpravě pro veřejnou publikaci představuje zřejmě ideální řešení v úvodu nastíněné objektivní neschopnosti člověka poznat informační kvalitu dat. Člověk totiž z důvodu, který neznáme, nedokáže a priori rozpoznat informační potenciál dat a musí tak s jednoznačným stanoviskem vždy počkat až na to, jak data v příslušném systému zafungují. Zda jsou určité údaje (například obsah soudního rozhodnutí) potenciální informací, tj. zda jsou způsobilé pozitivně zapůsobit na organizaci společnosti, nedokážeme tedy nikdy předem určit či logicky dovodit. V otázce schopnosti člověka odhadovat (nikoli tedy určovat) informační potenciál soudního rozhodnutí je klíčovou

¹ Jedná se o Bulharsko.

² Například Chorvatsko, Polsko a Slovinsko.

³ Případ Lotyšska.

⁴ Případ Německa.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

intuice, jejíž nejdůležitější komponentou je zkušenost. Příslušný emeritní soudce přitom nemusí dokonale znát aktuální obsah právního řádu či nazpaměť recitovat čísla dřívějších důležitých rozhodnutí, ale důležitá je jeho celková profesní a životní zkušenost. Jestliže se tedy, obrazně řečeno, ptá Nejvyšší správní soud Švédska penzionovaného soudce na to, jaká rozhodnutí a v jaké podobě bude dobré publikovat ve sbírce, jde o podobnou situaci, jako když se méně zkušený právník jde poradit za zkušenějším kolegou ohledně řešení nějakého obtížného interpretačního problému.¹

Poslední otázka, která byla ohledně anonymizace předmětem srovnávací studie, se týkala retrospektivní editace dříve anonymizovaných rozhodnutí v případech, dojde-li v průběhu času ke změně anonymizačních pravidel. Stává se totiž, že pravidla pro anonymizaci soudních rozhodnutí se v průběhu času mění, nejčastěji tak, že se zužuje okruh anonymizovaných údajů (v důsledku shora konstatovaného nebezpečí deanonymizace však může v budoucnosti docházet i k tomu, že se okruh anonymizovaných dat bude naopak rozšiřovat). Otázkou pak je, zda má taková změna dopadnout též ex post i na již dříve anonymizovaná rozhodnutí. Zúží-li se okruh anonymizovaných dat, retrospektivní adaptace dosavadního kmene judikatury by tím pádem znamenala zpětnou deanonymizaci dat, která dle nových pravidel již nebudou anonymizaci podléhat.

K této otázce se sešly prakticky pouze odpovědi dvou typů – část nejvyšších správních instancí konstatovala, že tento problém nemusel být řešen prostě z toho důvodu, že doposud u nich nedošlo k takové změně pravidel, která by tuto otázku nastolila.² Druhá část odpovědí sice konstatovala, že v minulosti již ke změně anonymizačních pravidel došlo, avšak týkala se vždy pouze nově publikovaných rozhodnutí, přičemž starší publikovaná rozhodnutí zůstala nedotčena.³

Skutečností je, že jakákoli retrospektivní editace dříve publikovaných rozhodnutí by byla extrémně technicky náročná a nákladná. Její efekt by se navíc projevil pouze zčásti, neboť by se samozřejmě netýkala dříve distribuovaných tištěných sbírek nebo rozhodnutí dříve stažených uživateli z webových aplikací. Na druhou stranu však nelze pominout skutečnost, že při změně anonymizačních pravidel může dojít k faktické diskriminaci starších rozhodnutí (tj. rozhodnutí publikovaných za dřívější anonymizační praxe) především vzhledem k on-line

¹ K pojmu viz KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.

² Pro příklad šlo o Řecko, Polsko, Slovinsko a Německo.

³ Například Chorvatsko a Španělsko.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

vyhledávacím algoritmům. Ty jsou totiž vždy optimalizovány na aktuální podobu soudního rozhodnutí a může se stát, že nalezení dříve anonymizovaných rozhodnutí jim může činit problémy v porovnání s rozhodnutími publikovanými na základě aktuální anonymizační praxe.

3.9 On-line publikace judikatury

Vedle anonymizace se srovnávací studie zabývala samozřejmě též způsoby, jimiž jsou rozhodnutí nejvyšších správně-soudních instancí publikována prostřednictvím služeb sítě Internet. Funkce on-line publikačních platforem či repozitářů je přitom zcela odlišná, než je tomu v případě výše diskutovaných sbírek. Při on-line publikaci totiž nejde o upozornění veřejnosti na důležitá či jinak zajímavá soudní rozhodnutí, ale primárním cílem je zajistit permanentní a snadnou dostupnost co nejširšího kmene judikatury těm, kdo kdykoli projeví zájem o soudní praxi v nějaké konkrétní otázce.¹ Zatímco v případě sbírek má na jejich celkovou informační kvalitu vliv především způsob výběru publikovaných rozhodnutí, je úspěch on-line publikační platformy závislý primárně na jednoduchosti procesu nalezení čehokoli, co může někoho v rozhodovací praxi příslušné nejvyšší správní instance zajímat.

Všechny nejvyšší správní soudy a státní rady, které se účastnily srovnávací studie, zpřístupňují nyní svoji rozhodovací praxi prostřednictvím on-line nástrojů. Obsah on-line databází judikatury tvoří zpravidla kompletní rozhodovací praxe. Z tohoto pravidla jsme zaznamenali jen několik drobných výjimek – některé nejvyšší správní instance totiž prostřednictvím internetu nezveřejňují rozhodnutí technického charakteru, tj. rozhodnutí řešící např. výlučně procesní otázky.²

V otázce mechanismu publikace judikatury nejvyšších správních soudů jsme v národních zprávách shledali tři základní komunikační modely. Zhruba polovina nejvyšších správních soudů publikuje svoji judikaturu prostřednictvím vlastních webových stránek.³ On-line publikace judikatury je v takovém případě prováděna přímo v režii příslušného nejvyššího správního soudu nebo státní rady. Další možností je publikace judikatury prostřednictvím on-line služeb provozovaných jinými orgány veřejné moci, typicky např. prostřednictvím justičních portálů provozovaných orgány na úseku správy nebo samosprávy justice či prostřednictvím

¹ O výhodách široké publikace soudních rozhodnutí viz BAŇOUCH, Hynek a KÜHN, Zdeněk. O publikaci a citaci judikatury aneb proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 13, s. 484–495.

² Německo nezveřejňuje rozhodnutí, která jsou jen procesní; Chorvatsko například zveřejňuje všechna rozhodnutí týkající se platnosti právních předpisů, ale jen některá rozhodnutí o subjektivních právech stran sporu. Výběr provádí na základě důležitosti rozhodnutí soudní kancelář pro výzkum judikatury.

³ Například Estonsko, Polsko a Švédsko.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

různých aplikací e-governmentu.¹ V několika případech využívají nejvyšší správní instance k publikaci své judikatury též spolupráce se soukromými poskytovateli služeb informační společnosti.²

Jednou z důležitých komponent dostupnosti správní judikatury je i její technická způsobilost k dalšímu zpracování. Pro srovnávací studii jsme proto vybrali dvě technické otázky, které se týkaly datových formátů, v nichž je judikatura k dispozici, a možnosti získání nikoli jednotlivých rozhodnutí ale celých datasetů (tj. strukturovaných bází dat obsahující celý kmen judikatury nebo jeho část včetně metadat).

Přestože se může zdát, že obě otázky jsou spíše technického charakteru, mají zásadní vliv na způsob, kterým se může judikatura v konečném důsledku dostat na stůl nebo, Benthamovými slovy, „do vědomí“ člověka,³ který řeší příslušný interpretační právní problém. Užití technických formátů usnadňujících další zpracování totiž umožňuje zapojit do vyhledávání ve kmeni judikatury vedle oficiálních justičních systémů i nezávislé nástroje. Typicky to pak usnadňuje poskytovatelům komerčních právně-informatických řešení vytváření sofistikovaných systémů umožňujících podrobnou indexaci judikatury dle různých kritérií, její kombinaci s dalšími zdroji právních informací (typicky např. s národní či evropskou legislativou, judikaturou mezinárodních soudů apod.) nebo dokonce vznik vysoce specializovaných systémů schopných sofistikovaně zpracovávat judikaturu v určité oblasti – například ve věcech ochrany průmyslového vlastnictví nebo ochrany osobních údajů. Tyto funkcionality, po nichž v praxi existuje reálná poptávka, vyžadují zpravidla investice, které z pochopitelných důvodů nemohou realizovat samotné nejvyšší správní instance. Jedná se tedy o prostor, který mohou zaplnit nezávislá komerční řešení.

Vedle toho, že vhodné technické formáty mohou ve výsledku usnadnit dostupnost judikatury a podpořit ekonomickou aktivitu nezávislých dodavatelů právních informačních systémů, je jejich užití dokonce v některých případech mandatorní. Členským státům Evropské unie totiž ukládá povinnost užívat datové formáty vhodné k dalšímu strojovému zpracování

¹ Publikace online výlučně jinou institucí než soudem probíhá v Maďarsku (tam publikuje Národní rada pro soudnictví), kombinovaně na webu soudu a jiná instituce pak realizuje online publikaci rozhodnutí například ve Finsku (kde jsou rozhodnutí zveřejněna v informačním systému provozovaném ministerstvem spravedlnosti).

² Takový je například případ Norska, kde je navíc přístup k online publikaci rozhodnutí zpoplatněn.

³ BENTHAM, Jeremy. *Of Promulgation of the Laws and Promulgation of the Reasons Thereof*. Text pochází z digitalizovaného prvního svazku esejí původně vydaných v roce 1843 a sestavených Sirem Johnem Bowringem. Dostupné online z <http://www.laits.utexas.edu/poltheory/bentham/promul/index.html>.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

směrnice o PSI¹ a její národní implementační legislativa. Ve výsledku je tedy užití těchto datových formátů pro nejvyšší správní soudy v členských státech Evropské unie nejen vhodnou, ale dokonce povinnou alternativou.

Z datových formátů byl mezi účastníky srovnávací studie nejčastěji zastoupen standardní formát HTML – webové služby tedy standardně generují judikáty vyhledané dle zadaných parametrů ve formátu webové stránky. V řadě jurisdikcí k tomu pak přistupuje ještě dostupnost příslušných dokumentů v dalších neproprietárních formátech jako .rtf nebo .txt.² Relativně častá byla též možnost získání dokumentu ve formátu .pdf.³

Předpokladem efektivního nakládání s informacemi veřejného sektoru je jejich co nejsnadnější následná využitelnost. Krom případných právních (licenčních) překážek může v cestě následnému využití informací stát to, že jsou informace poskytnuté v datovém formátu, který není snadno strojově zpracovatelný. K tomu je možno jaksí nad rámec této empirické studie podotknout, že pokud je formátu .pdf užito jako alternativy k některému z výše uvedených formátů, jde samozřejmě o vhodné řešení. Poněkud problematické však je, jedná-li se o jediný dostupný formát, v němž se dá rozhodnutí z on-line databáze příslušného nejvyššího správního soudu nebo státní rady expedovat.⁴ Formát .pdf se totiž k dalšímu automatizovanému zpracování příliš nehodí a systémy, které judikaturu dále indexují nebo jinak automatizovaně zpracovávají, tak jsou nuceny nejprve složitě převádět dokumenty v .pdf do jiného, praktičtějšího datového formátu.

Ideálním řešením z hlediska dalšího užití informací veřejného sektoru pak je pochopitelně možnost získání kompletního datasetu včetně metadat.⁵ Zájemce o další zpracování judikatury nemusí v takovém případě investovat úsilí do adaptace svého systému na zpracování jednotlivých judikátů, ale může svoji pozornost a zdroje věnovat jejich komplexní sémantické a systematické analýze.

¹ Směrnice č. 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru novelizovaná směrnicí 2013/37/EU. Obecná problematika PSI včetně zaměření na vybrané konkrétnosti je detailně rozebrána ve zvláštním čísle Masaryk University Journal of Law and Technology (2012, roč. 6, č. 3). Technické požadavky na poskytování informací v podobě otevřených data a tedy umožnění strojového zpracování PSI viz např. CHLAPEK, Dušan et al. *Open data and PSI in the Czech Republic* [online]. Topic Report No. 2014/03. ePSI Platform. 2014 [vid. 19. březen 2016].

² Jedná se například o Rakousko, Maďarsko a Norsko.

³ Jde o například případ Německa a Lotyšska.

⁴ Takovým případem je Švédsko.

⁵ Tento postup je umožněn zdarma v Chorvatsku přímo soudem a ve Finsku prostřednictvím systému ministerstva spravedlnosti. V Německu je možné o data v tomto formátu zažádat a jsou poskytnuta po zaplacení poplatku.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

Určitou nevýhodou dostupnosti celých datasetů je shora diskutované potenciální riziko zásahu do práva na soukromí. Čím více dat totiž příslušný dataset obsahuje, tím větší je riziko, že při dalším zpracování může dojít k deanonymizaci dat, která byla dříve anonymizována. Takové využití příslušného datasetu, tj. za účelem deanonymizace, je samozřejmě v rozporu se zákonnými požadavky na zpracování osobních údajů, a z pohledu práva jde tedy o zakázané jednání. V praxi se však jen těžko prokazuje, že k němu došlo, a národní správní orgány na úseku ochrany osobních údajů tak mají jen velmi málo možností takové jednání zjistit a sankcionovat. Současně je ovšem třeba pragmaticky přiznat, že riziko deanonymizace je srovnatelné i v případě, nejsou-li datasety dostupné, neboť zájemce o nelegální deanonymizaci může srovnatelné údaje získat i tak, že ze soudní databáze jeden po druhém stahuje jednotlivá rozhodnutí.

Posledním aspektem on-line publikace judikatury, na který jsme se ve srovnávací studii zaměřili, se týkal doprovodných dokumentů a jiných dat, která jsou publikována společně s judikaturou. Potvrdilo se, že nejvyšší správní instance, které umožňují soudcům vydávat k rozhodnutím odlišná stanoviska, připojují tato stanoviska přímo k publikovaným judikátům.¹ Jiné typy dat provázejících on-line publikaci rozhodnutí se v národních zprávách vyskytovaly spíše výjimečně – nejvyšší správní soudy a státní rady se v tomto směru omezují prakticky výhradně na případné tiskové zprávy nebo na stručné sumarizace nejdůležitějších interpretačních pasáží z příslušných rozhodnutí. Případ, kdy by soud zveřejňoval vedle finálního rozhodnutí též například procesní historii příslušného případu (tj. data různých podání apod.) nebo dokonce obsah spisu, jsme v rámci této srovnávací studie nezaznamenali.

3.10 Legitimita prostřednictvím veřejného vystupování soudců

Personálními aspekty externí legitimacy nejvyšších správní instancí se zabývala poslední část naší srovnávací studie. Byla zaměřena na míru transparentnosti zúčastněných nejvyšších správních soudů a státních rad vzhledem k jejich personálnímu obsazení a dále pak na způsoby, jimiž se soudci individuálně veřejně projevují ve vztahu k případům, které rozhodovali. Původně jsme od této části očekávali velké množství neexaktních poznatků ilustrujících subjektivním pohledem především celkové nastavení příslušných právních kultur, avšak ukázalo se, že národní zprávy se neověřitelným subjektivním soudům spíše vyhýbaly a držely se primárně objektivních empirických faktů a zákonných pravidel.

¹ Jde například o Norsko, Estonsko a Bulharsko. Výjimku pak představuje Slovinsko, kde sice není disentanční stanovisko součástí rozhodnutí, ale je uveřejněno zvlášť.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

V obecné rovině platí, že celková legitimita soudní moci může být závislá buďto na důvěře veřejnosti v systém, nebo je naopak primárně postavena na tom, že veřejnost důvěřuje jednotlivým osobnostem. Lasser tak na zcela opačných příkladech demonstruje rozdíl mezi francouzským modelem justice fungujícím jako koherentní identická struktura oproti systému Spojených států amerických, kde primárním faktorem legitimacy Nejvyššího soudu není institucionální hledisko, ale naopak důvěryhodnost jeho jednotlivých členů.¹

Této základní distinkci pak logicky odpovídá i míra transparentnosti, resp. míra veřejné expozice jednotlivých soudců. Ve francouzském modelu se veřejnost nemá důvod zajímat o osobnosti jednotlivých soudců, tj. o jejich vzdělání, etnický původ, vyznání, majetnost nebo politické postoje, neboť důvěra v soud je konstruována prostřednictvím fungování jeho systému jako celku. V severoamerickém právním prostředí jsou individuální charakteristiky naopak klíčové pro konstrukci důvěry veřejnosti – to nikoli jen ve vztahu ke konkrétním soudcům ale k Nejvyššímu soudu jako instituci.

Z národních zpráv v tomto směru vyplynuly především rozdíly mezi jednotlivými jurisdikcemi v tom směru, zda a případně jaké informace jsou o soudcích veřejnosti dostupné, a to zpravidla prostřednictvím webových stránek příslušného nejvyššího správního soudu nebo státní rady. Statisticky nejčastější byla varianta publikace základních informací o všech soudcích příslušné nejvyšší správní instance včetně stručného životopisu.² Národní zprávy se vesměs shodovaly na tom, že neexistuje mandatorní struktura publikovaných osobních údajů, ale ve většině případů jde minimálně o vzdělání a předchozí profesní historii. V některých případech jsou k dispozici též fotografie, data narození, rodinný stav nebo přehled odborných publikací.³ Zajímavé řešení představila německá národní zpráva – soud zde při nástupu nového soudce do funkce publikuje krátkou tiskovou zprávu, která obsahuje též stručné osobní údaje ve shora uvedeném smyslu. Tato zpráva pak zůstává na soudním webu a slouží jako základní informace o příslušném soudci.

Některé jurisdikce v národních zprávách uvedly, že publikují pouze jmenné seznamy soudců bez dalších podrobností. Profesní životopisy s podrobnostmi či fotografiemi jsou

¹ LASSER, Mitchel de. *Judicial deliberations elibcomparative analysis of transparency and legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2009. Oxford studies in European law.

² Pro příklad se jednalo o Finsko a Estonsko.

³ Například Maďarsko.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

v těchto případech dostupné pouze u vyšších soudních funkcionářů, tj. typicky u předsedy a místopředsedů.¹

V otázce osobního vystupování soudců na veřejnosti (včetně jejich odborného vyjadřování k rozhodovací praxi soudu) jsme rovněž shledali jeden víceméně standardní model, který se opakovaně vyskytoval ve většině národních zpráv. Spočíval v obecné zákonné možnosti soudce veřejně vystoupit a komentovat rozhodovací praxi, přičemž je však soudce omezen jednak charakterem vystoupení (většinou jde o požadavek vystoupení akademického charakteru nebo jiného odborného fóra) a jednak obecným požadavkem na kolegalitu, případně též požadavkem na částečnou diskreci. Soudci tedy mohou přednášet nebo se písemně vyjadřovat na odborných fórech,² nesmí však přitom překročit hranice profesní slušnosti a rovněž nesmí publikovat informace z diskrétní sféry příslušného případu, tj. například veřejnosti nedostupná data ze spisů, detaily z porady soudu apod.

Některé národní zprávy k radosti hlavních zpravodajů obsahovaly vedle normativních charakteristik osobního vystupování soudců vůči veřejnosti též poznatky ohledně reálné praxe v otázce, zda je takové vystupování soudců v praxi běžné a jak je obecně vnímáno. V tomto směru už mezi jurisdikcemi zastoupenými ve srovnávací studii panovaly větší rozdíly. Zejména v severských státech, tj. např. ve Švédsku či Estonsku, je zcela běžné, že soudci vyjadřují svůj odborný názor (ve shora popsaných mezích) na odborných fórech, tento typ publicity není vnímán negativně a veřejnost i odborná praxe taková vyjádření dokonce v některých případech očekává. V jiných státech, typicky např. v Maďarsku, Francii, Rakousku či Německu, se soudci obvykle ke svým případům nebo k případům rozhodovaných jejich instancí nevyjadřují. Důvodem je zde vedle toho, že veřejnost taková vyjádření mimo samotné rozhodnutí nepožaduje ani neočekává, též skutečnost, že na základě kulturních parametrů těchto jurisdikcí by takové vyjádření mohlo v profesních kruzích působit spíše nepatřičně.

3.11 Další potvory v dohledu (na pravoboku i levoboku)

V rámci naší studie byli národní zpravodajové též vyzváni, aby ve vztahu k tomu, co Marc Loth nazývá externí legitimitou soudní moci, formulovali problémy, jejichž nutnost řešení očekávají ve střednědobém nebo dlouhodobém výhledu. Odpovědi na tuto otázku by se zřejmě daly

¹ Například Rakousko nebo Polsko.

² Zajímavým případem je Maďarsko, kde je ze zákona umožněna jen akademická činnost spočívající v publikaci textů v odborných časopisech.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

shrnout obecným odkazem na Lévyho koncepci virtualizace.¹ Ta pracuje s předpokladem, že s příchodem nových technologií dochází k takové proměně společnosti, kdy zůstává zachována podstata společenských fenoménů, avšak zásadně se mění jejich vnější jevové znaky. Znamená to, že k řešení příslušných výzev je třeba pochopit a pojednat pravou podstatu příslušného problému a dále se pak orientovat ve způsobu, jímž odpadávají jeho obsoletní formální projevy a nastupují projevy nové.

Typickým příkladem je právo na zapomnění.² Jedná se o problém, jehož výskyt souvisí s vývojem technologií umožňujících uchovávání velkého množství dat a jejich permanentní dostupnost v dlouhodobých časových horizontech. Doposud jsme byli zvyklí, že informace o lidském životě, byť se mohla stát předmětem trvalé archivace, se s postupem času vytrácela z veřejného prostoru a přirozeným způsobem se na ni veřejně zapomínalo. Pokud se tedy někdo dopustil nějakého problematického jednání či pokud někdo udělal nějakou jinou životní chybu, negativní společenský efekt mohl vlivem snižující se dostupnosti příslušné informace postupně vyhasínat. S totální penetrací společnosti datovými službami a službami informačních sítí oproti tomu dochází k situaci, kdy jsou data o soukromých selháních k dispozici stále a efekt zapomínání tím pádem přestává existovat.

Trestní právo se s tímto problémem tradičně vyrovnává institutem zahlazení odsouzení, tj. nástrojem, který z veřejného prostoru (z trestního rejstříku) odstraní údaje o tom, že se člověk dopustil trestného činu – to zpravidla za předpokladu, že dotčený pachatel žije spořádaným životem. Údaj o odsouzení člověka samozřejmě není totálně zlikvidován, jen se omezí jeho dostupnost tak, aby se ve výsledku docílilo efektu zapomnění.

Právo na zapomnění samozřejmě není ve své podstatě právem na to, aby byla likvidována data, která byla původně o člověku získána a zpracována za legitimním účelem. Jeho smyslem je spíše prakticky usnadnit společnosti, včetně státních institucí, plnění základní etické maximy, tj. odpouštět lidem jejich pochybení. Právo na odpuštění samozřejmě vzhledem k jeho etické podstatě nelze kodifikovat či vynucovat, a proto se naše pozornost zaměřuje v právu

¹ K pojmu viz LÉVY, Pierre. Welcome to virtuality. In: *Digital Creativity: A Reader* [online]. Lisse: Swets & Zeitlinger Publishers, 2002, [vid. 10. leden 2015].; *Becoming virtual: reality in the Digital Age*. New York: Plenum Trade, 1998.

² Tento termín byl zpopularizován rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie ve věci Google Spain (C-131/12), byť je třeba kriticky podotknout, že v jeho případě o „právo na zapomnění“ ve skutečnosti *stricto sensu* nešlo. K rozhodnutí a jeho praktickým dopadům viz např. KUNER, Christopher. The Court of Justice of the EU Judgment on Data Protection and Internet Search Engines, in HESS, Burkhardt, MARIOTTI, Christina. *Protecting privacy in private international and procedural law and by data protection : European and American developments*, Baden-Baden: Nomos, 2015. ISBN 978-1-4724-7330-1, str. 19.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

spíše na vnější faktory jeho realizace – v tomto případě tedy na veřejnou dostupnost dat. Ve výsledku to pak znamená, že se snažíme prostřednictvím právních pravidel uměle omezovat účinky informačních technologií, které nám brání v zapomínání, resp. v odpouštění.

Nejvyšší správní instance vesměs uvedly, že existenci fenoménu práva na zapomnění zaznamenaly a v některých případech byla již tato otázka i předmětem jejich rozhodování v agendě ochrany osobních údajů.¹ V souvislosti s praxí on-line publikace vlastní judikatury však problém práva na zapomnění zatím mezi nejvyššími správními instancemi nebyl zaznamenán.

Druhá otázka, kterou národní zpravodajové opakovaně připomínali, se týkala bezpečnosti informačních systémů a sítí.² Podobně jako v případě práva na zapomnění nejde ani zde o zásadně nový fenomén. Všechny soudní instance totiž tradičně zpracovávají vysoce hodnotná data týkající se rozhodovaných případů a další údaje, které souvisí s rozhodovací činností nebo organizací příslušné instance. Vzhledem k tomu, že soud je ve své podstatě informační strukturou (vstupují do něj data o skutku a právu a na výstupu je informace v podobě rozhodnutí), je mechanismům zpracování soudních dat tradičně věnována velká pozornost. Jakékoli narušení informační bezpečnosti, tj. typicky např. porušení integrity spisu, může mít totiž fatální dopady na výkon klíčových funkcí soudu nebo státní rady a zprostředkovaně může zásadním způsobem narušit základní práva účastníků řízení na přístup k soudu a na spravedlivý proces. Vzhledem k charakteru meritorních dat obsažených v soudních spisech je případné informačně-bezpečnostní riziko vysoce relevantní též vzhledem k právu na ochranu soukromí nebo k nedistributivním právům týkajícím se národní bezpečnosti či veřejného pořádku.

Virtualizace fenoménu informační bezpečnosti způsobila, podobně jako v případě práva na zapomnění, nikoli změnu jeho podstaty, ale pouze transformaci jeho vnějších jevových znaků. Přestože jde vlastně o formality, jsou pro praktický operační mód soudní administrativy natolik důležité, že zpracování dat v elektronické formě namísto listin přináší soudům v tomto směru relativně velkou míru organizační zátěže. Soudy se totiž musí předně vyrovnat s tím, že bezpečnost elektronických dat nelze zajišťovat jako u listin na bázi objektové. Namísto toho je k řešení informační bezpečnosti nutno přistoupit prostřednictvím zcela odlišné filozofie, a to jako k soustavě bezpečnostních procesů.

¹ Kladně o právu na zapomnění referovaly soudy Estonska a Norska.

² Obavy v tomto směru vyjádřil například Nejvyšší správní soud Polska.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

Tradiční řešení informačně-bezpečnostních opatření sestává zpravidla z nástrojů fyzické bezpečnosti. Zjednodušeně řečeno jde tedy o parametry toho, kdo, kdy a kde má mít fyzický přístup k nosičům chráněných dat (typicky ke spisům). Technická opatření pak zahrnují rovněž objektové prvky jako chráněné prostory (zpravidla soudní budovy), zvláštní způsoby přepravy nebo pravidla pro vydávání a používání klíčů k soudním spisovněm nebo k jiným prostorám. Účelem těchto opatření je v obecné rovině chránit integritu soudních dat před jakýmkoli nežádoucím vnějším zásahem, a to nikoli jen vůči potenciálním vnějším narušitelům, ale též vůči ostatním složkám státní moci. Informační bezpečnost soudních dat tak je mimo jiné možno chápat též jako jeden z projevů principu dělby moci. Může to znít banálně, ale zámky, klíče, petlice a zdi jsou v tomto případě nástrojem chránícím základní principy moderního právního státu.

Oproti tradiční objektové orientaci informační bezpečnosti je její procesní pojetí z technického hlediska zcela odlišné. Data v elektronické podobě totiž nemá smysl chránit primárně objektově, tj. prostřednictvím zdí nebo petlic, ale k bezpečnosti jejich každodenního zpracování je třeba použít nástrojů založených na zcela jiné základní filozofii, typicky například důvěryhodných služeb (v České republice z nějakého důvodu pojmenovaných jako „služby vytvářející důvěru“¹) nebo detekčních a ochranných mechanismů řešících kybernetické útoky. Lze přitom konstatovat, že nástroje k zajištění informační bezpečnosti elektronických dat jsou již nyní na takové technické úrovni, že jejich adekvátní nasazení dokáže soudní údaje zabezpečit na nesrovnatelně vyšší úrovni, než je tomu v případě listin. Problém, který konstatovala řada národních zpráv, však spočívá primárně ve změně bezpečnostních návyků jednotlivých uživatelů, tj. soudců nebo pracovníků soudní administrativy.

Výmluvně se tento problém dá ilustrovat na příkladu přístupových dat k soudním informačním systémům. Není úplně výjimečné, pokud na jednom ze samolepících lístků, jímž si někteří uživatelé s oblibou oblepují monitory či klávesnice svých počítačů, můžeme nalézt přístupová hesla či jiné bezpečnostní údaje. Z hlediska bezpečnostního rizika jde přitom o tentýž (nebo možná ještě horší) prohřešek proti bezpečnostním zásadám, jako kdyby klíče k soudní spisovně visely na háčku přede dveřmi do ulice.

¹ Nově přijatý zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce je implementací evropského nařízení eIDAS (nařízení č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES) a převzal rovněž terminologii jeho českého překladu.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

S potěšením jsme mohli konstatovat, že řada národních zpráv hlásila snahu nejvyšších správních soudů a státních rad o řešení informační bezpečnosti vzhledem k elektronickým datům jako komplexního systémového problému. Součástí nově budovaných bezpečnostních opatření tak jsou vedle různých technických nástrojů též komplexní mechanismy detekce, hlášení a řešení kybernetických bezpečnostních incidentů včetně dohledových pracovišť.

V diskusi, která se k této problematice vedla v rámci pražské konference, zazněla v souvislosti s budováním informačních kapacit a jejich zabezpečení důležitá připomínka ohledně shora zmíněného problému dělby moci. Je totiž z pohledu tohoto principu jen těžko akceptovatelné, pokud má technologii zpracování justičních informací a/nebo její zabezpečení pod kontrolou výkonná moc, a to i v případě, jsou-li příslušná data partikulárně chráněna například systémem asymetrických šifer.¹ Představa soudních spisů v elektronické formě, jejichž zpracování, ukládání nebo zabezpečení kontroluje výkonná moc, je z pohledu dělby moci podobně absurdní jako ukládání listinné korespondence prezidenta republiky (či dokonce krále) v pracovně předsedy nejvyššího správního soudu nebo státní rady.

Z odpovědí národních zpráv na poslední otázku jsme mohli v obecné rovině konstatovat, že zúčastněné nejvyšší správní soudy a státní rady věnují problematice elektronizace a s ní související virtualizace svých agend velkou pozornost. Skutečnost, že se tyto instance, často ve spolupráci s orgány soudní samosprávy, této problematice intenzivně věnují, přitom nemusí nutně znamenat jen horečné investice do nových technologií či sofistikované technické experimenty. Důležitá je rovněž kritická reflexe fenoménu virtualizace soudního zpracování dat ve všech možných souvislostech. Nepovažujeme tím pádem za problém, pokud je k této otázce v některých případech přistupováno spíše konzervativně nebo s nedůvěrou. Adaptace soudního aparátu na virtualizované formy zpracování dat totiž může být v závislosti na místních podmínkách složitou záležitostí vyžadující nejen pořízení odpovídající technologie (to se dokonce v praxi ukazuje jako nejmenší problém), ale především důkladné vzdělání či dokonce výchovu soudců a pracovníků soudní administrativy k adekvátním návykům nutným k jejímu bezpečnému používání.

¹ Asymetrické šifrování funguje na principu využití dvojice klíčů. První klíč je veřejný. Jeho majitel jej volně veřejně poskytne například na svých webových stránkách, a následně jej využívají lidé, kteří chtějí zaslat majiteli zaslat šifrovanou zprávu nebo dokument. Šifrovaný dokument je však možné dešifrovat jen za použití druhého klíče. Ten je soukromý a má ho k dispozici jen majitel.



Colloquium co-funded by the "Justice" programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme "Justice" de l'Union européenne

BAŇOUCH, Hynek a KÜHN, Zdeněk. O publikaci a citaci judikatury aneb proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 13, s. 484–495. ISSN 1210-6410.

BENTHAM, Jeremy. *Of Promulgation of the Laws and Promulgation of the Reasons Thereof*. Text pochází z digitalizovaného prvního svazku esejí původně vydaných v roce 1843 a sestavených Sirem Johnem Bowringem. Dostupné online z <http://www.laits.utexas.edu/poltheory/bentham/promul/index.html>.

BOBEK, Michal. Úvahy o uveřejňování soudních rozhodnutí. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 11, s. 396–401. ISSN 1210-6410.

CUMBLEY, Richard; CHURCH, Peter. Is “Big Data” creepy? *Computer Law & Security Review* [online]. 2013, roč. 29, č. 5, s. 601–609. ISSN 0267-3649. Získáno z: doi:10.1016/j.clsr.2013.07.007

EECHOUD, Mireille Van; JANSSEN, Katleen. Rights of Access to Public Sector Information. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2013, roč. 6, č. 3, s. 471–499. ISSN 1802-5951.

FINN, Rachel L.; WRIGHT, David; FRIEDEWALD, Michael. Seven types of privacy. In: *European Data Protection: Coming of Age*. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer Netherlands, 2013, s. 3–32. ISBN 978-94-007-5184-2.

CHLAPEK, Dušan et al. *Open data and PSI in the Czech Republic* [online]. Topic Report No. 2014/03. ePSI Platform 2014 [vid. 19. březen 2016]. Získáno z: <http://www.epsiplatform.eu/content/open-data-and-psi-czech-republic>

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, 247 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-028-1.

KOOPS, Bert-Jaap et al. *A Typology of Privacy* [online]. SSRN Scholarly Paper ID 2754043. Rochester, NY: Social Science Research Network 2016 [vid. 13. duben 2016]. Získáno z: <http://papers.ssrn.com/abstract=2754043>

KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, 420 s. ISBN 978-80-246-0483-1.

KUNER, Christopher. The Court of Justice of the EU Judgment on Data Protection and Internet Search Engines, in HESS, Burkhardt, MARIOTTI, Christina. *Protecting privacy in private international and procedural law and by data protection: European and American developments*, Baden-Baden: Nomos, 2015. ISBN 978-1-4724-7330-1, str. 19.

LASSER, Mitchel de. *Judicial deliberations: a comparative analysis of transparency and legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2009, 382 s. Oxford studies in European law. ISBN 978-0-19-957516-9.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

LÉVY, Pierre. *Becoming virtual: reality in the Digital Age*. New York: Plenum Trade, 1998, 207 s. ISBN 978-0-306-45788-3.

LÉVY, Pierre. Welcome to virtuality. In: *Digital Creativity: A Reader* [online]. Lisse: Swets & Zeitlinger Publishers, 2002, s. 7–18 [vid. 10. leden 2015]. ISBN 90-265-1939-7. Získáno z: https://books.google.cz/books?id=pAgK_PyRlugC&pg=PA7&lpg=PA7&dq=Welcome+to+virtuality+Levy&source=bl&ots=KN8fGJnkLo&sig=fTr8hWDVKq1lvK2c5nyKj0jLjeg&hl=en&sa=X&ei=VdKzVKWuGoLXyQO3o4LQAw&ved=0CCIQ6AEwAA#v=onepage&q&f=true

LOTH, Marc A. Courts in Search of Legitimacy: the Case of Wrongful Life. In: SELLERS, Mortimer (ed.) . *Autonomy in the Law*. Amsterdam: Springer Netherlands, 2007, s. 73–97. ISBN 978-1-4020-8284-9.

LOTH, Marc A. Courts in a quest for legitimacy. In: HULS, Nick; ADAMS, Maurice; BOMHOFF, Jacco (eds.) . *The Legitimacy of Highest Courts' Rulings*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2009, s. 267–289. ISBN 978-90-6704-289-5.

MANTELERO, Alessandro. Competitive value of data protection: the impact of data protection regulation on online behaviour. *International Data Privacy Law* [online]. 2013, roč. 3, č. 4, s. 229–238. ISSN 2044-3994, 2044-4001. Získáno z: doi:10.1093/idpl/ipt016

OHM, Paul. Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. *UCLA Law Review*. 2009, roč. 57, č. 6, s. 1701–1777. ISSN 0041-5650.

SCHARTUM, Dag Wiese. Making privacy by design operative. *International Journal of Law & Information Technology* [online]. 2016, roč. 24, č. 2, s. 151–175. ISSN 09670769. Získáno z: doi:10.1093/ijlit/eaw002

SCHRÖDINGER, Erwin *What is Life? The Physical Aspect of the Living Cell*. Cambridge: The Cambridge University Press, 1944.

VALERO-TORRIJOS, Julián; PARDO-LÓPEZ, María M. Institutional Backing and PSI Reuse: is the EU Going Too Far or Just Going in the Wrong Way? *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2013, roč. 6, č. 3, s. 455–470. ISSN 1802-5951.

VAN ALSENOY, Brendan. Allocating responsibility among controllers, processors, and “everything in between”: the definition of actors and roles in Directive 95/46/EC. *Computer Law and Security Review* [online]. 2012, roč. 28, s. 25–43. ISSN 0267-3649. Získáno z: doi:10.1016/j.clsr.2011.11.006



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne

WEBER, Rolf H. Privacy management practices in the proposed EU regulation. *International Data Privacy Law* [online]. 2014, roč. 4, č. 4, s. 290–297. ISSN 2044-3994, 2044-4001. Získáno z: doi:10.1093/idpl/ipu018

WESTIN, Alan F. *Privacy and freedom*. New York: Atheneum, 1967.

WEINBERGER, Ota, MACCORMICK, Neil. *An Institutional Theory of Law – New Approaches to Legal Positivism*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1992. ISBN 90-277-2079-7.

WIENER, Norbert, *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, second edition. Cambridge: MIT Press, 1965. ISBN 0-262-73009.



Colloquium co-funded by the “Justice” programme of the European Union

Colloque cofinancé par le programme “Justice” de l’Union européenne