

OBECNÉ VYMEZENÍ PRÁVA NA INFORMACE A JEHO VZTAH K VEŘEJNÉ SPRÁVĚ¹

DAMIAN CZUDEK - KRISTÝNA CHALUPECKÁ

Masaryk University, Faculty of Law, Faculty of Economics and Administration, the Czech Republic

Abstract in original language:

Záměrem tohoto článku má být zejména vymezení problematiky práva na svobodný přístup k informacím a jeho propojení s veřejnou správou, protože každé demokratické zřízení by také mělo zahrnovat právo na přístup k informacím týkajícím se správy veřejných záležitostí. Důležitost ochrany práva na informace vyvolalo také potřebu regulace na mezinárodní úrovni. V České republice je právo na informace ústavně zakotveno v Listině základních práv a svobod. Obecným předpisem řešícím problematiku svobodného přístupu k informacím je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Key words in original language:

Informace, veřejná správa, právo na svobodný přístup k informacím.

Abstract:

The purpose of this article is to determinate the legal basis of the right to free access to information and its connection to Public Administration, where the right to be aware of information concerning public affair administration prevails in every democratic system. In the last decades the importance of the protection of the right to information brought the regulation on the international basis. In the Czech republic the right to information is established in the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and it is mainly regulated by The Act No. 106/1999 Sb., on Free Access to Information and the related legal regulation.

Key words:

Information; public administration; right to free access to information.

1. OBECNÉ VYMEZENÍ PRÁVA NA INFORMACE A JEHO VZTAH K VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Pokud pod pojmem „demokracie“ rozumíme vládu lidu, lidem a pro lid, znamená to také, že tento vládnoucí, ale i ovládaný lid má potřebu a právo znát určité informace. Ať už na to, aby si mohl dobře zvolit své zástupce nebo aby je následně mohl kontrolovat. Vidíme zde zřejmý rozdíl mezi demokratickými vládami a nedemokratickými systémy. V demokratických se vláda odvozuje od lidu a suverénem je zde občan. V nedemokratických, totalitárních systémech se vláda odvozuje od nějaké vrchnosti, ať už boha nebo charismatického vůdce a „občan“ je prakticky poddaným. S tím úzce souvisí dvě koncepce přístupu veřejné správy k právu na informace. *Princip diskrétnosti správy* se uplatňuje v nedemokratických státech. V takovém případě mají občané nárok na přístup k informacím pouze pokud tak stanoví

¹ Článek vznikl v rámci realizace projektu „Poskytování informací ve veřejné správě se zaměřením na správu daní a elektronizaci výkonu veřejné správy“ z programu rektora Masarykovy univerzity na podporu tvůrčí činnosti studentů.

právní předpis nebo o tom rozhodl správní orgán podle své volné úvahy.² Definuje se zde pozitivně, které informace by měly být poskytnuty. Druhá koncepce vychází z *principu publicity správy* a dává všem občanům právní nárok na přístup k informacím kromě těch, které jsou zákonem vyloučeny.³ Právní normy definují případy a okolnosti, za jakých je možno odmítnout poskytnutí informace. Tento nárok občana je přímo vymáhatelný, ale k jeho provedení je třeba konkrétního zákona, který by definoval pravidla pro poskytování informací a celý proces.

Stěžejním pojmem je zde „*informace*“. Informaci lze chápat jako nějakou zprávu nebo sdělení, prostředek komunikace mezi lidmi, a to různými způsoby a pomocí různých prostředků. Je tak možno činit osobně nebo prostředky komunikace na dálku, zvukem, signály, obrazem, mimikou...

V dnešní teorii práva je také řešena problematika rozdvojenosti pojmů, zda jde o *svobodu informací* nebo o *přístup k informacím*. Zákonodárce upravil právo na informace, jehož význam spočívá především v možnosti občana rozhodnout se, zda a co chce vědět o hospodaření s prostředky ve veřejných rozpočtech. Týká se to jak veřejné správy tak i samosprávy. Význam pojmu svoboda lze v různých situacích různě vyložit. Pro někoho to znamená možnost publikovat, svobodně předávat informace, zákaz cenzury. Významným usnesením týkajícím se problematiky práva na informace je usnesení Ústavního soudu, že „*právo na informace je nepochybně subjektivním právem každého občana. Odmítnout poskytnutí informace je možné pouze v případech zákonem výslovně stanovených. Takové odmítnutí je podle názoru Ústavního soudu rozhodnutím správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu.*“⁴

Veřejná správa bývá často charakterizována jako správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Jednou z důležitých povinností z toho vyplývajících je i informování veřejnosti o činnosti orgánu veřejné správy. Jako příklad lze uvést § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví povinnost ministerstvům a jiným orgánům státní správy zkoumat problematiku v oblasti jejich činnosti, vyhodnocovat výsledky a hlavně také informovat o přijatých opatřeních veřejnost. Podobná ustanovení lze nalézt v § 3 zákona č.6/1993 Sb., o České Národní Bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

2. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ A ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZÁKLADY PRÁVA NA INFORMACE

V demokratických státech je dnes právo na informace samozřejmostí, patří mezi základní politické ústavně zakotvené právo. Nebylo tak tomu ale vždy. O svobodě slova a tisku hovoří již *první dodatek Ústavy Spojených států amerických* z roku 1791. Na mezinárodněprávní úrovni najdeme první zmínky o právu na informace ve *Všeobecné deklaraci lidských práv*,

² Korběl, František a kol: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 20

³ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, s. 655

⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16.5.1996, sp.zn. III. ÚS 28/96

terou Organizace spojených národů schválila v roce 1948 a v čl. 19 obsahuje kromě práva svobody projevu a přesvědčení i právo *vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice*.⁵ Dalším důležitým dokumentem řešícím tuto otázku je *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*⁶. V čl. 19 je vyjádřená myšlenka, že *právo na informace, resp. především na předávání a šíření informací nejsou absolutní. Užívání těchto práv nese s sebou zvláštní povinnosti a zodpovědnosti a může proto podléhat určitým omezením*.⁷ Právo na informace najdeme jako součást svobody projevu také v *Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*⁸, která se však jen nevýznamně liší od paktu. Na evropské úrovni stojí za zmínku *Charta základních práv* přijata v Nice v roce 2000. Ve druhé kapitole nazvané „*Svobody*“ najdeme v čl. 11 svobodu projevu a informací. Každému se zde zaručuje právo na svobodu projevu⁹. Po vzoru článku 255 Smlouvy o založení Evropského společenství, který byl doplněn do Smlouvy Amsterodamskou smlouvou, zakotvuje v článku 42 právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Komise a Rady.

Co se týče zakotvení tohoto práva v našem právním pořádku, pak stěžejním je zde čl. 17 Listiny základních práv a svobod¹⁰, jež je řazen mezi práva politická. Nosný výklad nalezneme v usnesení Ústavního soudu¹¹, ve kterém soud judikoval, že *toto právo zaručuje stát. Je to právo na informaci chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti a v okolí*. Takzvaná „*samovykonatelnost*“ odst. 1 a 2 výše citovaného článku znamená, že práva zde obsažená lze vymáhat přímo. Naproti tomu citovaný odst.4 hovořící o omezení přístupu k informacím lze uplatňovat jen na základě zákona. K tomu Wágnerová¹² dodává : „*Veškerá omezení práva na informace musí mít formu zákona. Jinými slovy, neexistuje-li zákon, který*

⁵ Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE 01/48 ze dne 10. 12. 1948, Všeobecná deklarace lidských práv.

⁶ Vyhláška MZV č. 120/1976 Sb., ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských sociálních a kulturních právech.

⁷ Korbel, F. a kol: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 25.

⁸ „*Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozlišovat informace nebo myšlenky bez zasahování do státních orgánů a bez ohledu na hranice*.“

⁹ „*freedom of expression and information*“

¹⁰ Článek 17 Listiny základních práv a svobod stanoví:

- (1) *Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*
- (2) *Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*
- (3) *Cenzura je nepřípustná*
- (4) *Svobodu projevu a právo na informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*
- (5) *Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky provedení stanoví zákon.*

¹¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18.12.2002, sp. zn. III. ÚS 156/02.

¹² Předsedkyně Nejvyššího soudu ČR

zakazuje veřejné moci poskytovat informace z důvodů obsažených buď v Listině nebo mezinárodních smlouvách, není veřejná moc oprávněná informace neposkytnout s odkazem kupř. na Listinu základních práv a svobod samotnou, nebo na omezovací klauzule v mezinárodních smlouvách, neboť tyto omezovací klauzule nejsou tzv. selfexecuting, tedy samovykonávací.“

Listina hovoří o právu na informace ještě na jednom místě, je jim čl. 35 odst. 2, který stanoví právo každého „na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“ Jedná se o speciální informaci zaměřenou výlučně na oblast životního prostředí. Tato otázka je regulována zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace v životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, jenž je ve vztahu speciality k později přijatému zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

3. ZÁKON Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

Obecným předpisem řešícím problematiku svobodného přístupu k informacím je již výše zmíněný zákon č. 106/1999 Sb., který nabyl účinnosti 1.1.2000. Pokud však některé jiné zákony, např. ZSDP nebo zákon o katastru nemovitostí, stanoví pro určitou oblast jiné podmínky pro poskytování informace, budou mít přednost před tímto zákonem v té konkrétní odchylce a budou v postavení zákona zvláštního. Zákon o svobodném přístupu k informacím (dále jen InfZ) „zajišťuje právo veřejnosti na informace, které se vztahují k působnosti státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů a veřejných institucí, jakož i dalších subjektů, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech občanů a právnických osob.“¹³ § 2 InfZ definuje „povinné subjekty“, avšak činí to poněkud obecně, což způsobuje v praxi značné potíže. Jsou nimi¹⁴:

- Státní orgány
- Územní samosprávné celky- obce, kraje
- Orgány územních samosprávných celků – jak v samostatné, tak přenesené působnosti

Veřejné instituce – tento pojem způsobuje největší potíže. Poslední velká novela 61/2006 Sb., odstranila upřesňující dodatek „hospodařící s veřejnými prostředky“ a tím se stal tento pojem ještě obtížněji vyložitelným. Takovými institucemi mohou být Česká televize, Český rozhlas, Veřejná zdravotní pojišťovna...

*Za povinný subjekt zákon také považuje *právnícké nebo fyzické osoby*, kterým zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech právnických a fyzických osob v oblasti veřejné správy.*

Toto pozitivní vymezení povinných subjektů, které by ale podle názorů odborníků mělo být rozšířeno a ideální by zde byl taxativní výčet, aby se předešlo případným sporům o to, zda

¹³ Průcha, P., Správní právo. Obecná část. 7.vydání. Brno : Masarykova univerzita v nakladatelství Doplněk 2. 2007, s.355

¹⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, s.662

instituce je či není povinným subjektem, je doplněno negativním vymezením toho, na co se zákon nevztahuje.¹⁵ Dále zákon poskytuje několik nejdůležitějších definic, mezi které patří především „Žadatel“. V této definici se projevuje princip otevřenosti, protože na informaci má zásadně nárok každý.

Zákon rozlišuje dva způsoby poskytování informací a upravuje detaily postupů. „Povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním.“¹⁶ Subjekty jsou povinny zveřejňovat informace obecného charakteru, které jsou využitelné pro širokou veřejnost. Poskytování informací na žádost umožňuje uspokojit požadavky žadatelů, které jsou zcela individuálního a specifického charakteru.

Zákon vymezuje také skutečnosti rozhodné pro odmítnutí poskytnutí žádané informace. Jedná se o určitá omezení práva na informace. Neposkytují se informace, které jsou označeny za utajovanou informaci¹⁷, týkají se osobnosti, projevů osobnosti povahy, soukromí fyzické osoby, jsou obchodním tajemstvím¹⁸ a také „se neposkytne informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení.“¹⁹ Jedním z nejproblematictějších a nejčastěji využívaných institutů k odmítnutí informace je podle počtu podaných žalob obchodní tajemství. Jeho definici obsahuje § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.²⁰ Důležité je upozornit na to, že označit nějaký materiál za obchodní tajemství může pouze soukromoprávní subjekt, a to před poskytnutím tohoto materiálu povinnému subjektu.

V zákoně dále najdeme, jak má vypadat žádost o poskytnutí informace, postup při jejich podávání, vyřizování, jejich náležitosti a také problematiku odvolání a případného hrazení nákladů. Odvolání lze podat nejen proti zamítavému stanovisku správního orgánu, ale také se jim lze bránit proti nečinnosti správního orgánu, kde zákon formuluje tzv. fikci rozhodnutí, a to v případě, že orgán neodpoví občanovi do 15ti dnů od podání žádosti. Odvolacím orgánem je nejbližší nadřízený orgán.²¹

Orgány jsou povinny na základě žádostí poskytovat informace zásadně bezplatně. Ustanovení o hrazení nákladů však vyvolává v praxi potíže, a to nejen u poskytovatelů, ale také i u

¹⁵ § 2 odst. 3 InfZ, ve znění pozdějších předpisů,

¹⁶ § 4 odst. 1 InfZ, ve znění pozdějších předpisů,

¹⁷ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Toto je prolomeno v případě údajů o používání veřejných prostředků.

¹⁹ Průcha, P., Správní právo. Obecná část. 7.vydání. Brno : Masarykova univerzita v nakladatelství Doplněk 2. 2007, s.361

²⁰ „Obchodní tajemství tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatel utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.“

²¹ § 89 odst.1 SŘ, ve znění pozdějších předpisů, § 178 SŘ, ve znění pozdějších předpisů.

žadatelů o informace. Zákon stanovuje, že povinný subjekt je oprávněn „žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli“.²² Za problematické a sporné považuji především ustanovení téhož odstavce, že lze žádat úhradu za mimořádné vyhledávací činnosti. Tato nepřesnost a nejasnost může být zneužita povinnými subjekty k „šikaně“ občanů a žádat nepřiměřenou částku za informaci. V případě, že povinný subjekt usoudí, že informaci podá, ale za úhradu, je poskytnutí informace podmíněno zaplacením. Tuto situaci by bylo možno řešit stanovením sazebníku úhrad a definovat za co lze a za co ne (např. mzdové náklady a personální náklady spojené s vyhledáním informace) požadovat peníze. Přispělo by to nepochybně k právní jistotě subjektů.

4. ZÁVĚR

Cílem tohoto článku je především obecné shrnutí problematiky práva na volný přístup k informacím, a to především v kontextu působení státní správy v České republice. Autoři ve svém bádání nejprve zaměřili na obecnou genezi práva na informace včetně jeho formování v závislosti na systému státního zřízení. Klíčovým pro rozbor celé problematiky je správné chápání pojmu informace a dvoukolejnosti terminologie jako svoboda informací a svobodný přístup k informacím. Právo na informace se velmi úzce váže s činností veřejné správy, protože právě její činnost správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu s sebou nese povinnost informovat veřejnost o své činnosti.

Právo na informace patří k základním lidským právům, o čemž svědčí jeho kodifikace na mezinárodní i komunitární úrovni v dokumentech jako Všeobecná deklarace lidských práv nebo evropská Charta základních práv. V intencích vnitrostátních bývá právo na informace součástí dokumentů nejvyšší právní síly; v České republice je toto právo jako právo politické deklarováno v Listině základních práv a svobod. Už však mezinárodní úprava počítá s tím, že toto právo musí podléhat určitým omezením. Česká právní úprava následuje systém publicity veřejné správy, který počítá s možností omezení práva na informace právě pouze na základě zákona.

Obecným předpisem, řešícím problematiku práva na informace, je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, jehož účelem je zajištění práva na informace o činnosti veřejné správy a jiných subjektů (povinných subjektů) určených tímto zákonem. Informace jsou poskytovány dvojím způsobem, a to zveřejněním nebo na žádost. Žadatel má tedy právo domoci se všech informací týkajících se správy věcí veřejných, které nejsou z poskytování vyloučeny. Zákon s sebou však přinesl také řadu problémů z hlediska praktické aplikace, a to zejména přílišnou vágnost v definici okruhu povinných subjektů.

Literature:

- Korbel, F. a kol: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, 20

²² § 17 odst.1 InfZ, ve znění pozdějších předpisů.

*Dávid R., Neckář J., Sehnálek D., (Editors). COFOLA 2009: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8*

- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, s. 822 s., ISBN 8071794422
- Průcha, P., Správní právo. Obecná část. 7.vydání. Brno : Masarykova univerzita v nakladatelství Doplněk 2. 2007, 418 s., ISBN 9788021042766

Reviewer:

Petr Mrkývka

Contact – email:

Damian.czudek@law.muni.cz - Kristyna.chalupecka@email.cz