

POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ NA ŽÁDOST V ČESKÉ REPUBLICĚ A NA SLOVENSKU – NĚKOLIK KRITICKÝCH POZNÁMEK

JÁN BAHÝL

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language:

Sdílení a poskytování informací je jedním z úhelných kamenů naší doby. Kvalita informací je v současné společnosti podmínkou úspěchu. Předkládaný článek se zabývá rozdílem mezi českou a slovenskou právní úpravou poskytování informací o životním prostředí. Kriticky je zde zhodnocen současný právní stav naplňování základního ústavního práva na informace o životním prostředí se zaměřením na otázku poskytování informací na žádost oprávněného subjektu.

Key words in original language:

Poskytování informací; žádost o informace; informace o životním prostředí.

Abstract:

Provision of information represents basic element of nowadays "knowledge society". The quality of information (speed of its provision and value of its content) is very important for success in most of human activities. This article focuses on differences between Czech and Slovak legislation of providing information about the environment. It critically overviews provisions of law which rules the conditions of the right to request for the provision of information. In both countries there are the same constitutional provisions of law regarding the right of public to be provided by timely and complete information on the state of the environment.

Key words:

Provision of information; request for the provision of information; information about environment.

1. ÚVOD

Současnou společnost dlouhodobě provází zvyšování zejména transakčních nákladů ekonomických procesů. Data v uspořádaném tvaru, tvořící informaci, zprávu, sdělení, vytvářejí předpoklady pro rozhodování lidí. Snad právě z tohoto důvodu vystává potřeba disponovat včasnými, pravdivými a úplnými informacemi jako základního stavebního kamene úspěšné ekonomické, ale i ekologické aktivity. Z potřeby lidí získávat a sdílet informace potřebné pro vlastní rozhodování vyvstala myšlenka chránit jejich získávání a šíření. Tato ochrana je v České republice i na Slovensku zakotvena v samotných základech jejich právních řádů, a sice v jejich ústavních pořádcích. Jelikož se oblast získávání a šíření informací dotýká všech právních oborů, jak je v současnosti odborná veřejnost akceptuje,¹ bude následující text

¹ Například obchodního práva ve formě informací v obchodním styku, občanského práva prostřednictvím ochrany osobnosti či trestního práva přes informace o bezúhonnosti osob.

pojednávat hlouběji o relativně úzké výseči z množiny informací, a to o informacích o životním prostředí.

2. OBECNĚ K POJMU INFORMACE

Co je informací o životním prostředí a co jí není, není jednoduché určit. Primárně musíme vyjít z definice životního prostředí v právním pojetí. Nicméně již na tomto místě lze shledat rozpory, které pramení z odlišného chápání pojmu „životní prostředí“ v rámci oboru práva životního prostředí v České republice. Zatímco „brněnská“ akcentuje co nejširší záběr tohoto pojmu, škola „pražská“ tento pojem zužuje². Vyjdeme-li z pojetí prosazovaného na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a akceptujeme-li co nejširší záběr životního prostředí v právu s pochopitelným antropocentriem (ostatně právní systém je výtvozem lidí), za informaci o životním prostředí budeme považovat uspořádaný soubor dat o životním prostředí, jak je vymezen v českém právním řádu v § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Česká republika i Slovensko jakožto mezinárodně uznávané svrchované státy přece jen poměrně dlouho „soužili“ v jednom společném státě a proto mají ve svých právních řádech stejnou „path dependence“, aneb závislost na dějích minulých. Společnou minulost lze v právu na informace o životním prostředí najít hned v ústavním řádu obou zemí, kdy oba státy vycházejí z Listiny základních práv a svobod, jak byla přijata Federálním shromážděním ČSFR v roce 1991. Uvedený společný základ ochrany práv a svobod v oblasti informací se z ústavního pořádku musel promítnout i do pramenů práva nižší právní síly. Zde již nacházíme mezi oběma zeměmi rozdíly v aktuálním stavu jejich právních úprav ochrany práv týkajících se poskytování informací. Rozdíly, jakož i společné znaky v oblasti poskytování informací o životním prostředí na žádost, si na následujících řádcích blíže rozebereme.

Základní rozdíl mezi Českou republikou a Slovenskem při poskytování informací ze strany veřejné správy na žádost jednotlivého neanonymního žadatele je v tom, že na Slovensku tuto problematiku upravuje pouze jeden zákon, a sice zákon č. 211/2000 Z.z., o slobodnom prístupe k informáciám, v znení neskorších predpisov (dále jen „IZSR“), v České republice jsou to zákony dva. Česká legislativa obsahuje jak speciální zákon o poskytování informací o životním prostředí – zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „IZŽP“), tak obecný zákon o poskytování ostatních informací – zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „IZ“). Zatímco na Slovensku žadatel, nenalezne-li potřebnou informaci zveřejněnou, a pokud zároveň předpokládá, že touto informací disponuje povinná osoba, postupuje podle jednoho právního předpisu, aby se této informace domohl, v České republice musí nejprve odlišit, pod který předpis jeho žádost patří. Důvodem uvedené nezbytnosti je, že dva české právní předpisy, zabývající se poskytováním informací na žádost, upravují tentýž proces různě.

² viz. DAMOHORSKÝ, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, Praha: C. H. Beck, 2007. str. 29.

3. PŘÍSTUP K INFORMACÍM O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ NA ŽÁDOST

Česká i slovenská právní úprava obsahuje ustanovení, že každý potenciální žadatel se na povinný subjekt³ může obrátit s žádostí směřovanou na poštovní adresy i adresy elektronických podatelů, zveřejněných na úřední desce i na internetu⁴. Slovenská právní úprava se více podobá české právní úpravě obsažené v IZŽP, a dále o ní budeme psát jen v případě signifikantních odlišností oproti této úpravě. Z hlediska samotného podání žádosti se již v rámci obou českých předpisů formulace nezbytných náležitostí podávané žádosti značně odlišují. Zatímco IZ jednoznačně určuje, jaké náležitosti o sobě musí povinnému subjektu žadatel sdělit, v IZŽP nalezneme pouze formulaci, že žadatel musí být určitelný – neanonymní.

Zajímavá je otázka, kdy se žádost vůbec dostane do sféry vlivu povinné osoby. Nemá-li povinná osoba zřízenou jednotnou elektronickou podatelnu a žadatel tedy žádost adresuje na emailovou schránku jedné z úředních osob povinného subjektu, která zrovna není dlouhodobě v práci, od kdy se počíná běžet lhůta pro vybavení žádosti? Je zde možnost prokázat kvalifikovaným způsobem nečinnost povinného subjektu? Jak se žadatel dozví, že jeho žádost došla do sféry povinného? Na žádnou z těchto otázek ani jeden zákon odpověď neposkytuje.

Naplnění smyslu právní úpravy v podobě poskytnutí informací povinným subjektem je nesporně nejčastějším způsobem vyřízení žádosti o poskytnutí informací. Nežřídkou ovšem dochází k neposkytnutí informací z důvodu nečinnosti povinného subjektu. Velice závažnou a zároveň z pohledu autora zajímavou otázkou je v takovém případě možnost obrany proti nečinnosti. Právní úprava v IZ a IZŽP se v takovém případě od sebe zásadně odlišuje. IZ upravuje tuto obranu pomocí institutů stížnosti na nečinnost. Podpůrně používá správní řád a navíc obsahuje vlastní speciální ustanovení o stížnosti na postup při vyřizování žádosti. IZŽP naopak konstruuje v případě nedodržení lhůty k vyřízení žádosti fikci negativního rozhodnutí. K samotnému institutu stížnosti, jak je obsažen ve správním řádu, poznamenejme pouze to, že úprava je to lepší než žádná, nikoli však dostačující. Nedostatečnost stížností lze zejména shledat v extrémní délce lhůty k jejich vyřízení (až 60 dnů), a dále v tom, že neslouží jako rozhodnutí ve věci samé, proti nimž by se dalo odvolat⁵. Zásadně je však možné polemizovat také s fikcí negativního rozhodnutí. Velkým problémem v této souvislosti je například pozdní doručení rozhodnutí, resp. poskytnutí informací, nikoliv ovšem k plné spokojenosti žadatele. Dochází tím ke vzniku rozhodnutí činností povinného subjektu a ze zákona ke vzniku fiktivního rozhodnutí, založeného fiktivní (ne)činností povinného subjektu. Vedle sebe tak stojí dvě protichůdná rozhodnutí, které se mohou teoreticky dostat do právní sféry žadatele současně a ke slovu by se tak měla dostat nicotnost jednoho z uvedených správních aktů. Jednoznačně rozhodnout, který z uvedených správních aktů je aktem nicotným; zda jím je ten správní akt, jež vznikl jako fiktivní ze zákona, je nepřezkoumatelný, a tudíž implikuje

³ Orgán veřejné správy, případně jiný subjekt (např. komora profesní samosprávy, subjekt zřízen orgánem veřejné správy či municipalitou)

⁴ Povinnost zveřejňovat informace o vlastní elektronické adrese, jak prostřednictvím internetu, tak i na úřední desce povinné osoby, plyne v České republice ze správního řádu. Tato povinnost je z autorových zkušeností často dodržována nedůsledně, zejména nezveřejňováním emailové adresy povinného.

⁵ Poměrně využívanou možností pro věčně nespokojené osoby představuje odvolání proti vyřízení stížnosti k nadřízenému orgánu.

jednoznačně zrušení pro nepřezkoumatelnost v odvolacím řízení, anebo zda je nicotným aktem ten správní akt, jež nedorazil do správní sféry svého adresáta včas tak, aby fiktivní správní akt nevznikl. Nejjednodušším řešením se pravděpodobně jeví konstatovat nicotnost opožděného správního aktu. V případě nutnosti rozhodovat opětovně o žádosti, je ovšem nutné v této souvislosti poukázat v případě opožděného správního aktu na to, že žadatel má již informaci prokazatelně k dispozici a dále vést správní řízení o případném „zbytku“ žádosti, nebo odkázat žadatele na poskytnutou informaci s poukazem na jeho informovanost.

Jiným případem je již nevole povinného subjektu k poskytnutí informací a i zde je rozdíl mezi českou a slovenskou úpravou citelný. Žadatel se v České republice totiž nikoliv vlastní vinou dostává do svízelné situace. Povinná osoba posuzující žádost o poskytnutí informací musí učinit výběr, kterým procesem bude postupovat a tato odpovědnost jí nemůže být odňata ani prohlášením žadatele, podle kterého zákona by dle jeho názoru měla být žádost vyřizována. Povinná osoba se v případě nejasnosti, do kterého okruhu informací žádost patří, ocitá před výběrem mezi možnostmi zpoplatnění žádosti a možnostmi prodloužení lhůty pro její vyřízení. Rozdíl ve lhůtách je přitom u základní i nejzazší lhůty pro administrování žádosti nejméně dvojnásobný v neprospěch žadatele u IZŽP. Na druhou stranu je potřeba dodat, že lhůty v IZ jsou lhůtami pořádkovými, neboť s nimi není spojena žádná sankce. Rozdíl ve zpoplatnění poskytnutí informace je prakticky nesrovnatelný, protože IZŽP nestanovuje možnost zpoplatnit poskytnutí informací, přičemž možnost zpoplatnění nosiče informace je v zásadě v dnešní době zanedbatelná. Výrazný rozdíl mezi českou a slovenskou právní úpravou rovněž nalezneme v sankční oblasti. IZSR na rozdíl od českých předpisů přímo obsahuje ustanovení, které vyslovuje pohrůžku peněžité sankce nečinnému povinnému subjektu.

Přes veškeré odlišnosti lze vysledovat totožnost IZ a IZSR například v úpravě zákonných důvodů pro odepření poskytnutí informace, kterými jsou ochrana utajovaných skutečností, ochrana osobnosti a osobních údajů nebo obchodního tajemství.⁶

Nakonec je nezbytné zdůraznit, že žádný ze zkoumaných zákonů neomezuje možnost podání žádosti na občany nebo domicilované právnické osoby, včetně toho, že zvláště neurčuje, kdo je oprávněn za právnickou osobu jednat, a tudíž zde plně akceptuje soukromoprávní úpravu jednání jménem právnické osoby i právní zastoupení.

4. NĚKOLIK DOPORUČENÍ

V souvislosti s délkou lhůt pro vyřízení žádosti v české právní úpravě je potřeba uvést, že nejrozumnější varianta *de lege ferenda* by pravděpodobně měla být inspirována slovenskou úpravou v podobě ustanovení o pracovních dnech, ale prodloužena z osmi na deset pracovních dnů. Takto by téměř odpovídala ustanovení IZ o patnácti dnech, eliminovala by se ovšem možnost, že by žádost nebylo možné vyřídit včas z důvodu státních svátků a víkendů.

Z pohledu podávání žádostí o poskytnutí informací k povinnému subjektu za zmínku rovněž stojí, že žádný ze zkoumaných zákonů nepracuje s možností podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stejnou formou, v jaké bylo učiněno první podání. Nároky na formální stránku odvolání jsou vymezeny ve správních řádech České nebo Slovenské republiky, na které zákony o poskytování informací odkazují. Jistě by stálo za úvahu, zda by

⁶ Na základě totožnosti zákonných úprav v obou zemích ovšem nelze automaticky předpokládat i jednotný výklad uvedených omezení.

nebylo vhodné alespoň u forem emailové komunikace bez zaručeného elektronického podpisu zpřístupnit možnost odvolání touto, tj. elektronickou, formou.

Nedostatky samozřejmě nalezneme i v IZSR, kam slovenský zákonodárce pozapomněl vsunout například definici informace, a to jak pozitivní tak negativní vymezení, přestože s tímto pojmem v zákoně pracuje (srov. s § 3 odst. 3 a 4 IZ).

Velice zajímavým „úkazem“ z hlediska poskytování informací dále je skutečnost, že i když IZ odkazuje v Přejídných a závěrečných ustanoveních na subsidiární použití správního řádu, nezahrnuje do tohoto odkazu ustanovení správního řádu o jazyce, ve kterém lze žádost podat a sám IZ nijak neurčuje jazyk, ve kterém má podání být učiněno. Neexistence takového omezujícího ustanovení je zcela jistě přínosná v příhraničních oblastech za předpokladu, že úředník veřejné správy rozumí i jinému než českému jazyku, v ostatních případech je ovšem podání v jiném než českém jazyce fakticky nemožné, i když v souladu s právem žadatele.⁷

5. ZÁVĚR

Z výše uváděných odlišností mezi českými předpisy, předmětem jejichž úpravy jsou rozsáhlé množiny informací, kdy dochází k jejich vzájemnému překrývání, je z pohledu autora zcela zbytečné a matoucí vytvářet dva odlišné koncepty procesu poskytování (či odpírání) informací na žádost. Pro účely snížení byrokracie a zjednodušení právního řádu České republiky není potřeba chodit nikam daleko; stačí si vzít příklad ze Slovenska, které ostatně samo čerpalo při vytváření vlastní legislativy o přístupu k informacím z českého právního řádu. Slovensko se však evidentně poučilo z chyb českého právního řádu, jež alespoň v oblasti procesu poskytování informací na žádost ve své právní úpravě neopakovalo. Z uváděných poznatků lze dále vyvodit závěr, že českou veřejnou správu je potřebné také usměrnit co do odpovědnosti za odpírání požadovaných informací a to zejména v oblasti správního trestání. Výraznou inspirací pro český právní řád může také být ustanovení IZSR obsažené v § 16 odst. 8 a 9 o možnosti nahlížet do spisu bez prokazování právního důvodu, jehož cílem je zajistit minimalizovat možný korupční prostor spojovaný se správními řízeními.

Závěrem lze poukázat na chvályhodné trendy postupné informatizace veřejné správy, jdoucí ruku v ruce se zlevňováním a zpřístupňováním výpočetní techniky a internetu široké veřejnosti. Pokud veřejná správa využije možnosti zpřístupnit více informací pomocí internetu, můžeme do budoucna předpokládat, že se počet žádostí o zpřístupnění informací nebude zvyšovat.

Literature:

- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 211/2000 Z.z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), v znení neskorších predpisov.

⁷ IZSR odkazuje na obecnou úpravu správního procesu ve správním řádu v plném rozsahu.

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

Reviewer:
Milan Pekárek

Contact – email:
jan.bahyl@centrum.cz