

ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ

LENKA TUŠEROVÁ

Faculty of Law, Masaryk University, the Czech Republic

Abstract in original language:

Tento příspěvek se věnuje problematice zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem byly od 1. 1. 2000 do českého právního řádu zavedeny dvě formy poskytování informací, a to poskytování informací na základě žádosti a poskytování informací zveřejněním. Vzhledem ke skutečnosti, že druhá forma poskytování informací, která v poslední době zejména vlivem práva Evropské unie zaznamenala několik významných změn, není v odborné literatuře tolik frekventována, zaměřuje se předkládaný příspěvek právě na tuto formu poskytování informací.

Key words in original language:

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím; právo na informace; poskytování informací na žádost; zveřejňování informací; informační a komunikační technologie; prostředky umožňující dálkový přístup; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Abstract:

The contribution deals with the issue of Act No. 106/1999 Coll., On Free Access to Information, as amended. This Act introduced from 1. 1. 2000 into the Czech legal order two forms of providing information that is providing information upon request and providing information through information disclosure. As the latter form of providing information, which in recent years mainly due to European Union Law has gone through several significant changes, is not given relevant attention by scientific literature, therefore the contribution focuses on this form of providing information.

Key words:

Act No. 106/1999 Coll., on Free Access to Information; right to information; providing information upon request; information disclosure; information and communication technologies; manner allowing remote access; Directive of European Parliament and Council 2003/98/EC of 17 11. 2003, on the reuse of public sector information.

S účinností zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů¹ (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), který realizoval čl. 17 odst. 1, 2, 4 a 5 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) a naplnil tak ústavně zakotvené právo na informace², byly do českého právního řádu zavedeny dvě formy

¹ Zákon o svobodném přístupu k informacím nabyl účinnosti dne 1. 1. 2000.

² Podle D. Hendrycha lze v praxi jednotlivých států rozeznat „dvě základní koncepce řešení tohoto problému. První vychází z principu publicity správy a dává všem občanům právní nárok na přístup k informacím kromě těch, které jsou zákonem taxativně vyloučeny. Druhá koncepce vychází naopak z principu diskrétnosti správy a poskytuje občanům nárok na přístup k informacím je tehdy, stanoví-li tak právní předpis, popř. povolení přístupu ponechává na volné úvaze správních činitelů.“ (Viz Hendrych, D. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 655.)

poskytování informací, a to poskytování informací na základě žádosti, v odborné literatuře označované též jako pasivní poskytování informací, a poskytování informací zveřejněním (tzv. aktivní poskytování informací)³. Současně nalezlo právo na informace, jakožto jedna ze záruk zákonnosti ve veřejné správě⁴ v podmínkách moderního demokratického právního státu své zákonné vyjádření⁵.

Podle důvodové zprávy⁶ jsou povinné subjekty⁷ zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné. V této souvislosti lze souhlasit s D. Hendrychem, že „povinnost spontánně informovat veřejnost o různých závažných okolnostech a nebezpečí vyplývá již z toho, že veřejná správa je veřejnou službou.“⁸ Ostatní informace, které mají povinné subjekty k dispozici, poskytnou na žádost každé fyzické nebo právnické osoby.

Prvnímu typu poskytování informací je v české odborné literatuře, a dále zejména v judikatuře správních soudů⁹ v návaznosti na praktickou aplikaci příslušných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, věnováno množství pozornosti¹⁰. Naproti tomu druhá forma poskytování informací, která v poslední době zejména vlivem práva Evropské unie zaznamenala několik významných změn, není podle mého názoru v zájmu jednotlivých autorů tolik frekventována. V dalším textu se proto zaměříme právě na tuto formu poskytování informací. Již v úvodu bych však chtěla podotknout, že úmyslem tohoto příspěvku není postihnout problematiku zveřejňování informací v celém jejím celku a do všech detailů, ale nastínit toliko základní otázky této problematiky.

Ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, jež se věnují poskytování informací jejich zveřejněním nejsou početná. Při jejich výčtu, opomeneme-li úvodní ustanovení vymezující například základní pojmy, se lze v podstatě omezit na ust. § 4 a 5 citovaného zákona, jež v podrobnostech specifikují druhy informací a způsob poskytování informací formou zveřejňování.

³ Viz ust. § 4 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁴ Zárukami zákonnosti je Podle P. Průchy třeba obecně rozumět souhrn právních prostředků, určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení. Blíže viz Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 319 a násl.

⁵ Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-57.

⁶ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím ze dne 18. 6. 1998, PSP tisk 16/0. Obecná část.

⁷ K problematice vymezení povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím blíže viz Horník, J. K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 371 -379.

⁸ Viz Hendrych, D. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 665.

⁹ Blíže viz například Melzer, F. Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech práva na informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Soudní rozhledy, 2005, č. 11, s. 397 – 401. Dále viz zejména webová stránka Nejvyššího správního soudu, www.nssoud.cz.

¹⁰ Viz odborná periodika z oblasti správního práva jako například časopis Správní právo, Právní rozhledy, Právní fórum, Právní rádce, apod.

V souladu s ust. § 5 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím¹¹ musí každý povinný subjekt pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úředních zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné¹², jakož i umožnit pořízení jejich kopie, následující informace:

- a) důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost;
- b) popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob;
- c) místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat;
- d) postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat;
- e) přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí;
- f) sazebník úhrad za poskytování informací;
- g) výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací (§ 18);
- h) výhradní licence poskytnuté podle § 14a odst. 4;
- i) usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad vydaná podle § 16a odst. 7;
- j) adresu elektronické podatelny.

Z dikce zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá¹³, že povinný subjekt samozřejmě může tyto informace zveřejnit i dalšími způsoby než jen na místě, které je všeobecně přístupné. Ačkoliv zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví o jaké jiné způsoby by se mělo jednat, lze si představit například informační místo příslušného povinného subjektu, či periodické publikace povinného subjektu vztahující se k předmětu jeho činnosti, v nichž se mohou v relativně pravidelných intervalech objevovat vybrané

¹¹ K problematice vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti se zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup blíže viz Vedral, J.: Správní řád – komentář. Praha: Polygon, 2006, s. 206 a násl.

¹² Nejčastěji se jedná o nejrůznější typy informačních vývěsek.

¹³ Podle ust. § 5 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím.

informace. V těchto případech se však podle mého názoru do určité míry ztrácí měřítko „všeobecné přístupnosti“, neboť profilový záběr těchto publikací do značné míry předurčuje a tím zužuje okruh informovaných subjektů.

Shora uvedený výčet povinně zveřejňovaných informací dále obecně rozšiřuje ust. § 5 odst. 2 téhož zákona, podle kterého jsou povinné subjekty povinny ve svém sídle v úředních hodinách zpřístupnit právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti a seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy, které mohou být poskytnuty podle tohoto zákona včetně případných návrhů licenčních smluv, a to tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídit si opis, výpis nebo kopii.

Rostoucí vliv informačních a komunikačních technologií a neustálý vývoj v této oblasti je reflektován závazkem povinného subjektu zveřejňovat výše prezentovaný souhrn informací též způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. především prostřednictvím Internetu. Toliko v případě právních předpisů vydávaných v rámci působnosti příslušného povinného subjektu postačuje ke splnění předmětné povinnosti uvedení odkazu na místo, kde jsou tyto informace již zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Jak je z ust. § 5 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím patrné, zákonodárce si byl vědom náročnosti, a to nejenom po odborné, ale též technické a finanční stránce, jež sebou přináší povinnost zveřejňování vymezeného okruhu informací též způsobem umožňujícím dálkový přístup, a proto z této povinnosti vyňal povinné subjekty, které jsou pouze fyzickými osobami¹⁴. U těchto osob tedy i nadále postačí zveřejnění informací na místě, které je všeobecně přístupné ve smyslu ust. § 5 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Do značné míry je zde možno vidět určitou paralelu mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který podobně v případě povinnosti zřizování úřední desky stanoví výjimku u fyzických osob, které vykonávají působnost správního orgánu.

Poněkud zavádějícím se pak v návaznosti na výše uvedené jeví ust. § 5 odst. 5 citovaného zákona, podle kterého jsou povinné subjekty, které vedou a spravují registry, evidence, seznamy nebo rejstříky obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému přístupné, povinny tyto informace zveřejňovat v přehledné formě způsobem umožňujícím i dálkový přístup. Spojka „i“ totiž při použití toliko gramatického výkladu vzbuzuje dojem, že kromě způsobu umožňujícího dálkový přístup jsou tyto informace zveřejňovány též „klasickým způsobem“, tj. v sídle a úřadovnách povinného subjektu na místě, které je všeobecně přístupné. Z vnitřní systematiky ust. § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím a dále z původního znění citovaného ustanovení však vyplývá, že takovýto výklad není správný. Na předmětné ustanovení je tedy nezbytné pohlížet jako na takové, jež povinným subjektům, které vedou a spravují registry, evidence, seznamy nebo rejstříky obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému přístupné, nově stanoví povinnost zveřejňovat tyto informace v přehledné formě, a to konkrétním způsobem, tj. způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Okruh povinně zveřejňovaných informací ovšem není výše citovanými ustanoveními zákona o svobodném přístupu k informacím zdaleka vyčerpán, neboť je v jednotlivých případech, a to

¹⁴ Viz ust. § 5 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

ve vazbě na poskytování informací na základě individuální žádosti, dále rozšířen. Podle ust. § 5 odst. 3 téhož zákona je povinný subjekt povinen do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost tyto informace zveřejnit, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Přičemž o informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah. Okruh těchto dalších informací tedy již nebude záviset na příslušné zákonné úpravě, ale na iniciativě jednotlivých žadatelů a okruhu jejich zájmů. Lze si pak představit situaci, kdy rozsah povinně zveřejňovaných informací může být u některých povinných subjektů výrazným způsobem rozšiřován jen díky nadměrnému a ne vždy odůvodněnému zájmu několika jedinců v postavení žadatelů o informace.

Zákon o svobodném přístupu k informacím však nebrání tomu, pokud se ovšem nejedná o informace, které není povinný subjekt oprávněn poskytnout¹⁵ (například informace, které jsou na základě zákona prohlášeny za utajované; informace porušující ochranu osob a jejich soukromí, apod.)¹⁶, aby povinný subjekt zveřejnil i další informace. Jako příklad můžeme zmínit úřední hodiny včetně jejich změn, aktuální otázky týkající se působnosti povinného subjektu, problematické aspekty v činnosti povinného subjektu, apod.

Lze bezesporu souhlasit s názorem J. Horníka, že zákon o svobodném přístupu k informacím by měl „zároveň fungovat i jako impuls pro povinné subjekty k automatickému zveřejňování maximálního možného objemu informací o své činnosti, tak jak to některé povinné subjekty již činí, když zveřejňují i takové informace, jejichž povinné zveřejňování jim zákon neukládá. Předchází tím totiž případným žádostem o jejich poskytnutí, a šetří tak zejména svůj čas a prostředky, když je evidentně levnější a efektivnější příslušnou informaci zveřejnit při jejím vzniku, než ji následně složitě vyhledávat a provozovat s tím spojenou agendu. ... Není však pochyb o tom, že i nadále budou existovat povinné subjekty, které budou považovat automatické zveřejňování informací o své činnosti nad rámec zákona za nepřijatelné nebo se budou snažit přístup k informacím znemožnit či ztížit. V takovém případě bude zákon plnit svoji hlavní funkci, tj. bude fungovat pro žadatele jako nástroj k tomu, aby dosáhli poskytnutí příslušných informací.“¹⁷

Zcela specifickou úlohu hraje podle mého názoru ve vztahu k zveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup ust. § 5 odst. 6 zákona o svobodném přístupu

¹⁵ Blíže viz ust. § 7 a násl. zákona o svobodném přístupu k informacím.

¹⁶ Ostatně skutečnost, že právo na informace není bezbřehé a je nutně omezeno chráněnými zájmy dle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, ostatními ústavně zaručenými právy a svobodami (čl. 10 Listiny), jakož i dalšími pravidly pro možná omezení práva na informace dle čl. 17 odst. 5 Listiny, potvrzuje rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 As 53/2007-85. Na druhou stranu je však při realizaci ústavně zaručeného práva na informace třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem, což lze dovodit z judikatury Ústavního soudu (srov. například nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06). Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001 - 38, publikovaném pod č. 74/2004 Sb. NSS. Opačný postup, tedy extenzivní výklad podmínek, za kterých zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu jak samotného zákona, tak i ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva garantovaném čl. 17 Listiny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-57).

¹⁷ Viz Horník, J. K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 371 - 379.

k informacím. Domnívám se, že předmětné ustanovení v sobě nese jakousi průběžnou kontrolní funkci, když stanoví, že povinnost zveřejnit informace podle odstavců 4 a 5 splní povinný subjekt tím, že je způsobem umožňujícím dálkový přístup bez zbytečného odkladu zpřístupní správci portálu veřejné správy nebo mu je předá¹⁸. Konstruuje se tak mechanismus průběžné kontroly plnění povinnosti zveřejňování informací podle zákona č. 106/1999 Sb.¹⁹

Na závěr nutno poznamenat, že problematika poskytování informací zveřejňováním doznala největších změn v souvislosti s novelou zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.²⁰, která do českého práva zavedla základní principy a požadavky stanovené směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru²².

Harmonizační změny se dotkly zejména ust. § 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, které kromě preferování poskytování informací na žádost v elektronické podobě, ve svém odstavci 2 nově stanovuje, že informace poskytovaná zveřejněním se poskytuje ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena. Pokud je taková informace zveřejněna v elektronické podobě, musí být zveřejněna i ve formátu, jehož specifikace je volně dostupná a použití uživatelem není omezováno. Přijatou úpravu odůvodňuje citovaná směrnice zejména tím, že „možnosti opakovaného použití mohou být zlepšeny omezením potřeby převádění papírových dokumentů do elektronické formy nebo zpracovávání elektronických souborů, aby byly navzájem slučitelné. Proto by měly subjekty veřejného sektoru poskytovat dokumenty ve všech již existujících formátech nebo jazycích, v elektronické formě, pokud je to možné a vhodné. ... Pro zjednodušení opakovaného použití by měly subjekty veřejného sektoru poskytovat své vlastní dokumenty ve formátu, který nezávisí na použití zvláštního programového vybavení, pokud je to možné a vhodné. Subjekty veřejného sektoru by měly zohlednit možnosti opakovaného použití dokumentů zdravotně postiženými osobami a pro zdravotně postižené osoby, pokud je to možné a vhodné.“²³

Jak je z výše uvedeného patrné, smyslem dané právní úpravy poskytování informací zveřejněním, který je těmito harmonizačními změnami ještě více posílen, je, aby široká veřejnost získala základní okruh informací bez toho, aby o ně musela žádat klasickým způsobem. Tím se zvyšuje otevřenost přístupu veřejné správy k veřejnosti, zároveň se posiluje

¹⁸ Formu a datový formát zpřístupňovaných a předávaných informací stanoví prováděcí právní předpis.

¹⁹ K otázce charakteru a významu kontroly ve veřejné správě blíže viz Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 319 a násl.

²⁰ Zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Změnami, které do zákona o svobodném přístupu k informacím přinesla výše uvedená novela se blíže věnuje Mates, P. Pátá novela zákona o svobodném přístupu k informacím. Právní rozhledy, 2006, č. 4, s. II.

²² Předmětná směrnice je volně dostupná v databázi EUR-LEX, viz <http://eur-lex.europa.eu>.

²³ Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

rovnost subjektů pokud jde o základní okruh zveřejňovaných informací a v konečném důsledku pak dochází k odbřemenění činnosti povinných subjektů v této oblasti.

Literature:

- Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, 861 s., ISBN 80-7179-442-2
- Horník, J.: K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 371 -379.
- Mates, P. Pátá novela zákona o svobodném přístupu k informacím. Právní rozhledy, 2006, č. 4, s. II.
- Melzer, F. Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech práva na informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Soudní rozhledy, 2005, č. 11, s. 397 – 401.
- Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6
- Vedral, J.: Správní řád – komentář. Praha: Polygon, 2006, 1042 s., ISBN 80-7273-134-3

Reviewer:

Jana Jurníková

Contact – email:

61184@mail.muni.cz