



## Svobodný přístup k informacím neboli Právo na informace

Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje podmínky práva svobodného přístupu k informacím a stanovuje základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány. Je tedy prováděcím nástrojem ústavního práva. V právním rámci pro oblast poskytování informací veřejnou správou plní funkci zákona obecného.

### Právo na svobodný přístup k informacím

V době nazývané informačním věkem založené na široce sdílených vědomostech knowledge-based societies (Deklarace EU na summitu v Nice, prosinec 2000) získává pojem informace zcela nečekaný rozměr a hodnotu. Informace a informační zdroje jsou nejen předmětem obchodu, mohou být na straně jedné důvodem k rozpoutání mezinárodních válek a na druhé straně naopak sehrát úlohu, jejímž výsledkem bude nalezení společného dialogu.

Z principu demokratického zřízení vyplývá, že postavení svobodného občana vůči správě země se diametrálně liší od postavení poddaného. Podstatou demokracie je

právě nalezení a vedení dialogu mezi občanem a vybranými kandidáty, kteří reprezentují občanstvo. Občan deleguje část svých pravomocí na vybrané kandidáty prostřednictvím voleb s tím, že je kompetentně zastoupí a budou rozhodovat po určené období o věcech veřejných. Vybraní kandidáti, jsou pak povinni, prostřednictvím úředníka či přímo, informovat občana o svých krocích, jsou zde pro občana a skrze něj. Hospodaří s odevzdanými prostředky v podobě vybraných daní. Občanstvo má právo na to ptát se proč, kam a kolik, jsou zcela na místě. Pouze takto položené otázky mohou naplnit smysl demokratického zřízení, občan se na správě země podílí dialogem vedeným mezi ním a zvolenými kandidáty a současně svými otázkami provádí kontrolu nad věcmi veřejnými.

Na úvod do světa poskytování informací ze strany institucí veřejné správy by to měl být základní klíč k jeho otevření. Klíč však není dostačující, je potřeba dát celému systému právní rámec, zakotvit tzv. pravidla hry, specifikovat ty, kteří jsou povinni informace podat (tzv. povinné subjekty) a těm, kteří je požadují, dát zase postup, jak na to. Neméně důležité je definovat



utajované skutečnosti a obchodní tajemství, aby je bylo možné odlišit od informací, které jsou veřejné.

Výše specifikované právo se nazývá Svobodný přístup k informacím případně Právo na informace. Manuálem k jeho použití slouží zákon o poskytování informací ze strany veřejné správy. Časové zakončení tohoto zákona v právním rámci jednotlivých zemí se velmi liší, dopady dlouhodobé absence jsou v některých případech hmatatelné. Komparací jednotlivých odlišností nejen z časového hlediska tří tzv. vyspělých zemí bude věnován prostor v úvodu práce. Odlišnost postavení České republiky oproti ostatním zemím v sobě nese tradici silného postavení úřadů a veřejných institucí již z období Rakouska - Uherska, které bylo přivedeno téměř k dokonalosti během totalitního režimu. Otevřenost veřejných institucí je proto hodná zvláštního zřetele právě v naší zemi.

Současná legislativa České republiky zajišťuje toto ústavní právo právě zákonem o svobodném přístupu k informacím účinným od 1. ledna 2000. V právním rámci pro oblast poskytování informací veřejnou správou plní funkci zákona obecného. Pokud některé zákony\*)

\*) Např. zákon o správě daní a poplatků pro oblast daňového řízení či zákon o katastru nemovitostí pro oblast katastrální evidence a mnoho dalších.

stanoví podmínky poskytování informací pro určitou věcnou oblast (v některém svém ustanovení), jsou v postavení tzv. zvláštního zákona. Zvláštní zákon pak má za určitých podmínek v této konkrétní odchylce (v dané věcné oblasti) přednost před zákonem obecným.

Cílem by mělo být, jak je z názvu patrné, prosvětlení některých nejasných částí přijatého zákona o svobodném přístupu k informacím, v kontextu s následně přijatou judikaturou. Po prostudování všech dostupných materiálů je možné za sporná ustanovení zákona označit nejasné vymezení povinnosti poskytovat informace (§2) Povinný subjekt, Obchodní tajemství (§9), Odvolání (§16) a Hrazení nákladů (§17). Za důvod vzniku těchto nejasností či obecností lze v souvislosti s prostudováním všech verzí navrhované varianty zákona, důvodové zprávy aj. označit náročnou problematiku schvalovacího legislativního procesu.

K jednotlivým ustanovením byly již přijaty oficiální postoje soudních orgánů v rámci řešení sporu dvou stran, z kterých je možné dovodit, jakým způsobem lze navrhnout konkretizaci a jak obecně k nejasnostem v zákonu přistupovat ať ze strany žadatelů či poskytovatelů informací.



## Historické souvislosti práva na informace

Právo na informace je v současnosti samozřejmostí, jde ruku v ruce s demokratickým systémem. Jedná se o základní politické, ve většině zemí, ústavně zaručené právo každého občana. V některých zemích je součástí platné právní úpravy již od 18. století (např. v prvním dodatku Ústavy Spojených států amerických z roku 1791, kdy moc Kongresu byla omezena ve smyslu přijmout právní předpis, který by zakazoval nebo omezoval svobodu slova nebo tisku, a nebo ve Švédském království ústavní deklarací z roku 1766).

Informační povinnost je uložena mezinárodními smlouvami o lidských právech, které jsou závazné, např. Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodním paktem o občanských a politických právech atd. Zmínit lze i právně nezávaznou Všeobecnou deklaraci lidských práv, schválenou Valným shromážděním Organizace spojených národů v New Yorku 10. prosince 1948.

Za první konkrétní zákon upravující zmiňované právo lze s jistotou označit "Freedom of information Act" (dále FOIA) přijatý americkým Kongresem v roce 1966, který znamenal určitý signál pro ostatní vyspělé země. Následuje přijetí

zákona ve Francii v roce 1978, v Austrálii, na Novém Zélandě a v Kanadě v roce 1982, v Nizozemí v roce 1991, Maďarsko zákon schvaluje v roce 1992, Irsko v roce 1997.

V České republice bylo v tomto smyslu prvním aktem přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ze dne 9. ledna 1991, ve znění pozdějších ústavních zákonů. „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. 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. Cenzura je nepřipustná. Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit 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. Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ (Listina základních práv a svobod, oddíl druhý, čl. 17 „Politická práva“).



Listina základních práv a svobod byla opakovaně přijata usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ze dne 16. prosince 1992, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Listina“). Odkázat lze i na ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Ústava“), přičemž účinnost tohoto ústavního zákona je shodná s datem vyhlášení samostatného státu – České republiky tj. dnem 1. ledna 1993. V odst. 3. Ústavy se normuje, že: „Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.“

Stále však nebyl k dispozici prováděcí zákon, který by jasně označil a strukturoval povinné osoby, vymezil oblast informací, specifikoval informace chráněné a podmínky podle kterých mají obě strany postupovat. Zjednodušeně řečeno šlo o stanovení pravidel hry mezi žadatelem a poskytovatelem. V době, kdy informace patří mezi nejdůležitější spotřební artikl, je zcela nemožné, aby postavení orgánů a institucí státu bylo v souvislosti s poskytováním informací nejasné. Navíc se jednalo o nástroj k otevření institucí a orgánů hospodařících s veřejnými prostředky občanovi. Jak již bylo uvedeno v úvodu práce,

postavení těchto institucí vůči občanovi nebylo na území České republiky historicky v rovnovážné poloze. Možná i proto bylo prolomení této bariéry obtížné a došlo k ní až v průběhu roku 1999. Tento fakt potvrzuje domněnku, že i přes všechny okolnosti zde byl dostatečný počet těch, kteří spatřovali v přijetí tohoto zákona narovnání věcí veřejných. Před detailním rozbořem platné právní úpravy v naší zemi (tzv. východního postkomunistického bloku) je užitečné seznámit se, jak si s danou věcí poradili zákonodárci ve třech odlišných vyspělých kulturách.

### Kontext přijetí zákona o poskytování informací v České republice

Dokumentem, který byl zavazující pro Českou republiku, bylo doporučení členským státům Rady Evropy z roku 1981 o přístupu k informacím, kterými disponují veřejné orgány. Doporučení deklaruje všeobecné právo na informace, které vlastní veřejné orgány na základě rovnosti a v přiměřené lhůtě. Doporučení dále připouští možnost omezení tohoto práva v případě osobních či bezpečnostních údajů.

Ač byla Česká republika vázána mezinárodními dohodami a úmluvami o lidských právech a právo na



informace bylo součástí Ústavního pořádku od roku 1992, přijetím Listiny základních práv a svobod, prováděcí zákon, který by zajistil naplnění tohoto práva, česká legislativa postrádala. V květnu 1997 byl poprvé vypracován návrh textu zákona. Ten vycházel z následujících zásad:

- občan má právo na informace o všem, co se ho týká
- co není tajné (či zcela soukromé), je veřejné
- na přístup k informacím mají stejné právo všichni občané (nejen novináři)
- není třeba specificky odlišovat právo přístupu k informacím v různých oborech (např. životním prostředí, lidských právech apod.) různými normami.

Z historie přijetí zákona uveřejněné na informačním portálu [www.otevřete.cz](http://www.otevřete.cz) dále vyplývá, že v září 1997 navrhli zásady zákona o informacích Michael Žantovský a Oldřich Kužílek. Zákon měl podle předkladatelů veřejné správě stanovit povinnost poskytovat prakticky všechny informace, kromě výjimek definovaných v zákonu. Úřady měly podle jejich návrhu některé informace poskytovat automaticky, jiné bezprostředně na vyžádání a jiné nejdéle do deseti dnů od podání žádosti nebo do dvaceti dnů po odvo-

lání. Nejpodstatnější odchylka od navrhovaného znění a později schválené a nyní platné varianty je sankce za neoprávněné odmítnutí požadované informace. Nynější podoba postrádá jakoukoliv sankci vůči povinnému subjektu za neposkytnutí informace, občanovi je sice zachováno právo na odvolání, původní návrh však počítal i s finanční sankcí a to až ve výši 50.000,- Kč a zákazem činnosti.

Návrh zákona byl schválen v květnu 1998 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, avšak poté vrácen Senátem k opětovnému projednání. Rozdílem senátorského návrhu bylo rozfázování procesu žádosti o informaci a jejího poskytnutí ze strany orgánu veřejné správy. Poslanecká verze umožňovala uplatnění žádosti jakoukoli formou (ústně, telefonicky i písemně) a v případě nespokojenosti s odpovědí nastupoval automaticky proces podle správního řádu a následné řízení před soudem. Evidentním nedostatkem této verze ovšem bylo riziko absence dostatečných podkladů pro dokazování ve správním i soudním řízení. Proto senátoři přijali verzi, podle které lze sice žádat o informaci jakoukoli formou, ale pro případ nesouhlasu se způsobem vyřízení nebo nevyřízení žádosti musí být tato opakována písemně tak, aby pro správní i soudní řízení byly již k dispozici listinné důkazy.



Ostatní zásahy Senátu do osnovy měly společný cíl: při zajištění ústavního práva na informace současně garantovat i nedotknutelnost ústavního práva na soukromí, osobní čest a ochranu před zasahováním do soukromého a rodinného života.

Koncem února 1999 byl pozměněný návrh zákona o svobodném přístupu k informacím schválen Parlamentem a Senátoři měli k tomuto návrhu opět množství výhrad. Několik senátních výborů doporučilo návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně k dalšímu přepracování. Zákon o svobodném přístupu k informacím byl nakonec Parlamentem schválen 11. května 1999.

## Mezinárodní právní úprava práva na svobodný přístup k informacím

### USA

Spojené státy americké jsou kořenkou svobody, pro srovnání současného stavu je přirozené začít právě zde. Ústavní rámec Spojených států amerických omezuje moc Kongresu v doplňku ústavy z roku 1791 přijmout právní předpis, který by zakazoval nebo omezoval svobodu slova nebo tisku, výslovnou garanci práva na informace, resp. svobodu informací však neobsahuje. Právo na informace je zde zaručeno

zákonem o svobodě informací, tzv. Freedom of Information Act § 552 (United States Code, Freedom of Information Act, přístupný na [www.foia.state.gov](http://www.foia.state.gov)), podepsaný prezidentem Lyndonem B. Johnsonem dne 4.6.1966. Od tohoto data prodělal několik novelizací, např. v 80. letech byl R. Reaganem zákon upraven o omezení přístupu ke spisům CIA a FBI, v 90. letech byl naopak novelizací rozšířen o povinnost vládních institucí zveřejňovat informace elektronicky (pozměňovací návrh podepsán Billem Clintonem dne 2. října 1996 Electronic Freedom Information).

### Velká Británie

Velká Británie nepatří mezi země, kde by tzv. "právo vědět" bylo součástí ústavního řádu, jako jediný členský stát EU nemá systematickou psanou ústavu. Její ústava se skládá z více právních dokumentů, jejichž počet v průběhu dějinného vývoje narůstal (tato skutečnost bývá definována jako ústava v materiálním smyslu). Patří k ní i nepsané konvence, a protože ve Velké Británii z hlediska formálně právního neexistuje rozdíl mezi obyčejnými a ústavními zákony, nelze jasně označit, co všechno k britské ústavě patří. Následující odstavec vychází z materiálu, který je přístupný na internetových stránkách univerzity



ve Würzburgu. Jedná se o sestavu informačních materiálů podle stavu k roku 1992, jež byla vytvořena Britskou ambasádou za účelem publikace. Podle sekce 19 této sestavy je na základě provedených studií ve Velké Británii každému přiznána svoboda názoru a projevu, která zahrnuje svobodu zastávat názory a svobodu vyhledávat, přijímat a sdělovat informace a ideje prostřednictvím jakéhokoli média nezávisle na hranicích (anglický text zmíněných právních dokumentů lze najít na [www.uni-wuerzburg.de](http://www.uni-wuerzburg.de)). Ústavním rámcem Velké Británie má být také garantováno každému občanovi podílet se na vládě země (sekce 20).

### Švédské království

Švédské království lze označit za průkopníka otevřenosti. Právo vědět je zde zakotveno v základních právních dokumentech. Ve Švédsku je svoboda informací součástí platné ústavy, jejíž kořeny sahají do 18. století (Regeringes Formen). Podle změny z roku 1994 článek 1 kapitoly 2 Ústavy (anglická verze ústavy Švédského království je přístupná na [www.uni-wuerzburg.de](http://www.uni-wuerzburg.de)) zahrnuje v odstavci 2 svobodu informací "freedom of information" a definuje ji jako svobodu získávat a přijímat informace a jinak se seznámat se stanovisky ostatních.

## Informační povinnost

Zajištění práva přístupu k informacím ze strany veřejných subjektů je důležitým předpokladem pro naplňování demokratizace, principu otevřenosti a politické průhlednosti veřejné správy. Dle úrovně a způsobu splnění této povinnosti vůči občanům lze určitým způsobem měřit vyspělost politické kultury v konkrétním demokratickém státě. Ač se v mnoha zemích jedná o právo ústavně zaručené, k přijetí konkrétní legislativy v tomto směru začalo docházet až v průběhu dvacátého století.

Nejdůležitější komponentou je již otázka určení povinnosti informace poskytovat. V české úpravě v případě určení povinnosti informace poskytovat (§ 2) existuje pouze velmi obecný popis povinných subjektů, což zavrhuje příčinu právním sporům o to, zda a který subjekt je v českém právním systému povinen informovat a v jakém rozsahu. Obsah pojmu státní či veřejný orgán není v českém právním řádu nikterak pozitivně definován, tak jako je tomu v právních úpravách zákona o přístupu k informacím v jiných státech. Za určující charakteristiku lze sice považovat rys veřejné moci, která se vyznačuje tím, že občané vůči ní nejsou v rovném postavení, veřejný účel, či zřízení instituce některým z orgánů státu,





tento argument však v praxi neobstojí a spousta institucí se tak domnívá, nebo se chce domnívat, že informační povinnost se jich podle tohoto zákona netýká. S nedokonalostí této části zákona zápasí i kompetentní soudní orgány. Čitelnost pro občana, kterému by měl zákon sloužit, je proto nedostatečná. Ze studia dostupných materiálů a příslušných judikatur vyplývá, že úzkou specifikací, detailním popisem povinného subjektu by bylo vhodné naši právní úpravu rozšířit. Za ideální lze v tomto případě považovat pozitivní taxativní výčet subjektů. Tímto krokem by bylo možné předejít případným soudním sporům o to, zda případná instituce spadá do kategorie povinného subjektu či ne.

### Právo na informace vs. obchodní tajemství

Obchodní tajemství poměrně striktně vymezuje obchodní zákoník v ustanovení § 17 odst. 1, lze za něj považovat pouze skutečnosti, které jsou obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, mají skutečnou nebo alespoň potencionální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné a mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel utajení odpovídajícím způsobem zajišťuje.

Současně je podmíněna existence všech těchto podmínek zároveň. V praxi, jak vyplývá z podaných žalob, je však patrné, že povinné subjekty tento termín velmi rádi používají pro případ zdůvodnění zamítavého rozhodnutí, ač v jejich případech téměř nikdy nelze naplnit znaky, kterými by bylo možné dovést, že skutečně jde o obchodní tajemství. Označit materiál za obchodní tajemství navíc výhradně přísluší soukromoprávnímu subjektu, a to před poskytnutím tohoto materiálu povinnému subjektu.

Nesprávné je i tvrzení, že existuje povinnost zachovávat důvěrnost informací, protože žádný smluvní závazek nemůže modifikovat kogentní ustanovení zákona. Obchodní zákoník sice stanoví ochranu pro důvěrné informace v ustanovení § 271, avšak vystupuje-li v obchodním vztahu subjekt, který je ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím povinným subjektem, tato ochrana se neuplatní. Je tomu tak proto, že tento zákon důvěrnost informací jako důvod pro neposkytnutí informace nezná a navíc důvěrné informace nelze zařadit pod pojem obchodního tajemství.

Současně je naprosto zřejmé, že obchodním tajemstvím nemůže být v žádném případě informace o rozsahu finančních prostředků, poskytnutých podnikateli z rozpočtu obce či města, tedy ani údaj o ceně



za provedené dílo, jež je hrazeno z veřejných prostředků. Jak však vyplývá z judikatur i taková zdůvodnění byla předmětem vydaných rozhodnutí.

Okruh informací, které lze označit v souladu s příslušným ustanovením obchodního zákoníku za obchodní tajemství je tedy značně omezen. Na straně jedné musí být naplněny všechny znaky stanovené zákonem a na straně druhé musí dojít k souběhu těchto znaků současně.

Pokud se však skutečně jedná o informace, které lze za obchodní tajemství označit, je subjekt povinný tyto informace náležitým způsobem odstranit a požadované informace poskytnout.

### Procesní ochrana práva na informace

Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. Žadatel je tak oprávněn podat odvolání jak proti zamítavému rozhodnutí, tak proti nečinnosti (fiktivní rozhodnutí). Odvolání podává žadatel k nadřízenému orgánu, který rozhodnutí vydal. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání má pak možnost podat žalobu. Problematická situace zde nastává především u obcí. Pokud obec občanovi ve lhůtě

15 dnů od podání žádosti o informaci neodpoví, má se za to, že vydala rozhodnutí, kterým se poskytnutí informace odpírá (tzv. fikce rozhodnutí). Občan se proti tomuto "rozhodnutí" může odvolat. Proces odvolat se k nadřízenému orgánu povinného subjektu, který rozhodnutí o zamítnutí vydal (či vydat měl = fikce) však může v praxi znamenat, odvolat se například k radě obce jako nadřízenému orgánu zástupce starosty, který informaci podat odmítl a současně je členem této rady.

Tato jistá nedokonalost zákona může v některých případech znamenat potvrzení předchozího rozhodnutí (zamítnout a neposkytnout a nebo mlčet a tím neposkytnout) bez bližšího zkoumání důvodů. Z výše uvedeného vyplývá, že jistým řešením by mohlo být upravit danou hierarchii odvolacího procesu. Tento proces by pak mohl vést k vyšší kontrole rozhodování jednotlivých povinných subjektů. Zákon nabízí ještě jednu možnost obrany, a to je přezkoumání rozhodnutí soudem. Tento postup je však možné označit v případě fikce rozhodnutí za absurdní. Je problematické určit předmět přezkoumání u rozhodnutí, které ve skutečnosti nebylo vydáno. Za vhodné řešení lze v tomto směru považovat povinnost povinných subjektů vydat zamítavé rozhodnutí v písemné formě



současně s odůvodněním, což zaručí objektivní soudní přezkoumatelnost rozhodnutí. Dále by měla být pravomoc odvolacích orgánů rozšířena o institut sankce pro případy, kdy dle nadřízeného orgánu měl subjekt informaci poskytnout a ten vydaným rozhodnutím či fikcí informace neposkytl. Institut sankcí byl navržen autory zákona a to pokutou ve výši 50.000,- Kč až zákazem činnosti. Během schvalovacího procesu se však vytratil.

## Hrazení nákladů

Za nejspornější bod tohoto zákona lze však s určitostí považovat ustanovení o hrazení nákladů. Jak vyplývá z podrobné komparace dostupných zdrojů v tomto směru, vznikla právní nejistota na obou stranách (jak poskytovatelů, tak žadatelů). Hrazení nákladů mají povinné subjekty jako možnost, což v praxi vyvolává široké spektrum, až se lze domnívat, že ve shodném úkonu různého subjektu není postupováno podle jedné právní úpravy.

Tuto část problému se nabízí řešit sjednocením úhrad v sazebníku pro všechny povinné subjekty, případně striktně definovat pouze materiálové výdaje a zněním zákona označit za nepřijatelné požadovat mzdové a personální náklady s vyhledáním informace spojené.

Dalším možným řešením je uložit povinnost všem subjektům poskytovat informace zcela bezplatně.

Také podmínění uhrazení poskytnutí informace nelze považovat za šťastné, zákonodárci bylo pravděpodobně myšleno jako ochrana povinných subjektů proti vymáhání pohledávek spojených s nehrazením poplatků. Nynější rámec, však může zavdat příčinu vzniku naprosto paradoxní situace, kdy právo půjde cestou přednosti nároku na soukromoprávní poplatek subjektu před ústavním právem občana na informace, jak vyplývá z Listiny základních práv a svobod.

## Závěrem

Za částečný důvod vzniku v tomto článku stručně nastíněných nejasností či obecností lze označit náročnost schvalovacího legislativního procesu a určitou nezralost politického systému, kterou nelze v žádném případě vytknout autorům zákona. Naopak panu Kužílkovi a Žantovskému se podařilo uvést v život zákon, který otevírá veřejnou správu a s jehož pomocí dochází k postupnému narovnání klíčového vztahu mezi státem a občanem.

*Ing. Lenka Pavlíková, DiS.*