

## Postup při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v podmínkách orgánů územní správy

Petr Průcha

### I. ÚVODNÍ POZNÁMKA

Právo na informace či na svobodný přístup k informacím patří v demokratických státech k ústavně zaručeným politickým právům.

Základ právní úpravy „poskytování informací“ či „práce s informacemi“ v našich podmínkách představuje Listina základních práv a svobod, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“), v tomto směru navazující na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jimiž je Česká republika vázána.<sup>1</sup>

Listina právo na informace, a to společně se svobodou projevu, meritorně vymezuje ve svém čl. 17.

Ve smyslu tohoto ustanovení má „každý 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 států“. Cenzura je přitom nepřipustná.

Ústavně právnímu zakotvení práva na informace, jež svědčí každému, a jemuž je ve smyslu tohoto vymezení třeba rozumět jako právu na informace ve vztahu „každý – veřejná moc“ zákonitě odpovídat i povinnost orgánů veřejné moci poskytovat, či alespoň zpřístupnit, informace o své činnosti. Tento požadavek je potom v našich podmínkách vyjádřen ust. odst. 5 předmětného článku Listiny, podle něhož jsou „Státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ Do jisté míry obdobně Listina dále, v odst. 2 čl. 35, výslovně zaručuje i právo každého na „... včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“

Uvedený základní ústavně právní rozměr

„práce“ s informacemi je však třeba vnímat ještě ve spojení s některými „omezujícími“ ustanoveními Listiny. To se týká zejména odst. 4 čl. 17, podle něhož „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.“ jakož i odst. 3 čl. 10, podle něhož má „Každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“ Citovaná ustanovení Listiny se tak vzájemně doplňují, neboť upravují jak právo na „práci“ s informacemi, tak právo na ochranu před neoprávněnou „prací“ s informacemi.

Z demonstrovaných ustanovení Listiny, vyplývá, že předpoklady, a stejně tak i podmínky a limity realizace práva na informace přísluší zákonné úpravě.

V našem právním řádu byly dosud tyto otázky řešeny v celé řadě zákonů, a to převážně dílčím způsobem. S přihlédnutím k podmínkám územní správy tak lze, ve vztahu k právu na informace, zejména zmínit:

- zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, v platném znění,
- zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech,

a dále vybraná ustanovení:

- zákona o obcích,
- zákona o okresních úřadech,
- správního řádu,
- zákoníku práce,
- občanského zákoníku,
- trestního řádu.

<sup>1</sup> K tomu je třeba poznamenat, že ani v dokumentech Rady Evropy, ani v komunitárním právu Evropských společenství není právo vyhledávat a získávat informace ani povinnost orgánů veřejné správy poskytovat informace o své činnosti komplexně upravena. Dálčí zřetelnou úpravou v tomto směru, na kterou je vhodné poukázat, je Rezoluce a Doporučení Poradního shromáždění Rady Evropy č. 428 z 23.1.1970 o masmédiích a lidských právech.

Na úrovni orgánů Rady Evropy přitom existuje soubor rezolucí a doporučení, v nichž je právo na přístup k informacím přímo nebo nepřímo spojováno s právem na svobodu projevu a informací, ve smyslu čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rada Evropy dále podrobně upravuje přístup k informacím o své vlastní činnosti. Rovněž v rámci Evropské unie je podrobně upraven přístup k jejím dokumentům. viz blíže např.: Důvodová zpráva k zák.č. 106/1999 Sb.

Výjimkou do určité míry byl jen zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace v životním prostředí, jenž navázal na ust. čl. 35 odst. 2 Listiny, podle něhož „Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“, a jenž představoval a dosud představuje speciální ucelenou úpravu režimu poskytování informací, zaměřenou však výlučně na oblast životního prostředí.

Obecnější, či obecná zákonná úprava o právu na informace chyběla, a proto u nás bylo přistoupeno k přijetí samostatného zákona o svobodném přístupu k informacím, který byl publikován pod č. 106/1999 Sb., a který nabyl účinnosti dnem 1.1.2000.

Absence této obecnější úpravy ovšem neznamenala, že by poskytování informací tak, jak je má na mysli čl. 17 odst. 5 Listiny bylo znemožněno či vyloučeno. Zákonný rozměr poskytování informací byl dán zmíněnými dílčími režimy a v jejich mezích také v praxi příslušné informace poskytovány mohly a měly být, a v zásadě také i byly. Za této situace se potom nabízí otázka, zda vůbec bylo přijetí tohoto zákona třeba, a co vlastně tato úprava přinesla nového. Koncentrovaně vyjádřeno základní přínos této úpravy lze spatřovat v tom, že právnímu režimu poskytování informací byl dán pevný procedurální řád, včetně zprůhlednění pravidel pro odmítnutí poskytnutí informace a nakládání se zvláštními zákony předepsaným institutem mlčenlivosti. Přesto lze předpokládat, že uplatňování tohoto zákona v praxi nebude, alespoň zpočátku, vždy jednoduchou záležitostí.<sup>2</sup> To bude patrně platit zejména v podmínkách orgánů územní správy, pro niž nejsou některá ustanovení předmětného zákona výkladově zcela bezproblémová, a proto lze předpokládat, že územní správa, a tady zejména obce, budou sahat po nejrůznějších výkladech a hledat tak i v literárních pramenech odpovědi na svoje otázky v tomto směru. Tento příspěvek si neklade jiný cíl, než poskytnout jeden z možných informativních pohledů na obsah předmětného zákona, jenž by některými svými momenty mohl být užitečný právě pro územně správní praxi.

## II. POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PODLE PŘEDMĚTNÉ ZÁKONNÉ ÚPRAVY

### 1. POVAHA A POSLÁNÍ ZÁKONA

Tento zákon je obecným právním předpisem, který zajišťuje právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy, jakož i další subjekty, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech občanů a právnických osob. Tyto tzv. povinné subjekty jsou zákonem zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné. Mají k tomu využívat jak tradičních prostředků zveřejňování informací, tak moderních prostředků šíření informací v elektronických sítích. Ostatní informace, které mají k dispozici, vydají povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby. Výjimkou z tohoto pravidla budou informace, jejichž poskytnutí zákon výslovně vylučuje nebo v nutné míře omezuje. Jde zejména o informace, které jsou na základě zákona prohlášeny za utajované, nebo informace, které by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob.

Zákon stanovuje také základní náležitosti žádosti o poskytnutí informace, postup při jejím podávání a vyřizování, zakotvuje možnost odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, včetně přezkumu tohoto rozhodnutí soudem, a upravuje hrazení nákladů spojených s poskytnutím informace povinným subjektem. Součástí zákonného řešení je i prolomení principu mlčenlivosti zaměstnanců povinných subjektů tak, aby povinnost mlčenlivosti nebránila realizaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Proto je omezena tak, že se nevztahuje na poskytování těch informací, jejichž zpřístupnění zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje. V přechodných ustanoveních potom zákon přihlíží k době nutné pro provedení některých technických úprav pro elektronické poskytování informací, jakož i k možnému prvnímu náporu žádostí o poskytnutí informací.

<sup>2</sup> V těchto intencích hodnocení potřebnosti či přístupu se převážně pohybují i dosavadní publikované ohlasy – viz např.: MATEŠ, P.: Informační povinnost obcí, *Moderní obec*, č. 9/1999, str. 31 a násl., SAMČÍK, P.: Výklad zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, *Územní samospráva v praxi*, č. 16/1999, rubrika 2.16, str. 1 – 65, ŠVEHLA, M.: Svobodné k informacím, *Právo a podnikání*, č. 1/2000, str. 26 a násl., MATEŠ, P.: Právo na informace, *Právo a podnikání*, č. 2/2000, str. 24 a násl., BRŮNA, M.: Stošestka není pro připravené ničím novým. Proč se nebát zákona., *Veřejná správa* č. 8/2000, str. 18.

Zákon tedy upravuje jak základní podmínky, za nichž mají být informace poskytovány, tak také podmínky přístupu k těmto informacím.

Otázkou je, nakolik bude využívání předmětné úpravy v praxi vyžadovat posílení tzv. povinných subjektů dalšími zaměstnanci. Zájem o poskytování informací může být podmíněn celou řadou faktorů, a to mj. např. i tím, že právní úprava počítá s možností vázat poskytnutí informace na uhrazení nákladů spojených s vyhledáním a poskytnutím příslušných informací. Dosavadní zkušenost s poskytováním informací na základě dílčích právních úprav této problematiky obsažených v našem právním řádu, jak uvádí důvodová zpráva k předmětnému zákonu, je taková, že nedochází k téměř žádnému zvyšování počtu zaměstnanců ani rozpočtových prostředků. Přitom zájem o získávání specifických informací, konkrétně například z oblasti životního prostředí, lze považovat za nadprůměrný.

V případě zákona č. 106/1990 Sb. lze naproti tomu zřejmě spíše očekávat zvýšený zájem jen na počátku jeho účinnosti, tedy přechodně. Poté co se rozběhne a vžije předepsaný způsob zveřejňování mnohých informací o postavení a činnosti příslušných orgánů, včetně postupného rozšiřování možnosti získávat informace z elektronických sítí, lze předpokládat, že celý systém bude pracovat racionálněji, a že také takto zprostředkovaná informovanost výrazně urychlí jednání občanů s úřady. K tomu by měl mj. napomoci i připravovaný záměr zákonného zavedení pravidel fungování jednotných informačních systémů ve veřejné správě.

## 2. SUBJEKTY, NA NĚŽ SE VZTAHUJE POVINNOST POSKYTOVAT INFORMACE PODLE TOHOTO ZÁKONA, POSTAVENÍ OBCÍ NA TOMTO ÚSEKU

Při bližším pohledu na obsah předmětného zákona, a jeho důvodovou zprávu lze především poukázat na to, že zákon na prvním místě zdůrazňuje **povinnost** poskytovat informace, a v souladu s tím potom subjekty, kterým je tato povinnost adresována označuje jako **povinné subjekty**. Těmito povinnými subjekty jsou, ve shodě se shora cit. ust. odst. 5 čl. 17 Listiny, především státní orgány a orgány územní samosprávy, přičemž povinnost poskytovat informace u nich zákon spojuje s okruhem jejich působnosti.

Pod pojem státní orgány lze zahrnout nejen orgány moci výkonné, počínaje okresními úřady, přes tzv. specializované či dekoncentrované orgány státní správy, jako např. školské úřady, finanční úřady, úřady práce apod., až po ministerstva a jiné ústřední správní úřady, resp. i vládu, ale dále i státní orgá-

ny jimiž stát disponuje mimo moc výkonnou, jako jsou Nejvyšší kontrolní úřad, soudy, ale i Parlament.

Pokud jde o orgány územní samosprávy, mezi ně je třeba v současné době zahrnout jen orgány obcí, a v případě územně členěných statutárních měst i orgány městských obvodů a městských částí. V souvislosti s připravovaným odstartováním činnosti krajů jako tzv. vyšších územních samosprávných celků potom přirozeně půjde i o jejich orgány. Z dikce zákonných ustanovení je přitom třeba dovodit, že zákon v případě „orgánů územní samosprávy“ jimi rozumí jednotlivé „obce“ jako veřejnoprávní korporace, resp. každou jednotlivou obec organizačně jako celek, přičemž každá obec přirozeně reálně vykonává svoji působnost prostřednictvím svých k tomu příslušných orgánů.

Jestliže právní úprava pro tyto případy výslovně předpokládá, že „orgány územní samosprávy“ mají poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, tak to je potom třeba v případě jejich vnímání jako „obcí“ vykládat tak, že se tato povinnost vztahuje jak k samostatné, tak i k přenesené působnosti obcí. U územně členěných statutárních měst přitom sehraje významnou roli i dělba působnosti mezi městem a městskými obvody nebo městskými částmi. Na straně druhé lze potom předpokládat, že příslušným orgánem k poskytnutí informace „v rámci obce“ bude vždy ten orgán obce, do „jehož“ působnosti příslušná agenda spadá, což v územně členěném statutárním městě bude platit obdobně, ale navíc s tím, že bude třeba rozlišit i příslušnou úroveň (města, městských obvodů či městských částí). Takováto vnitřní diferenciací v rámci obce či územně členěného statutárního města je však již věcí vnitřní organizační struktury „povinného subjektu“, a je potom již jeho úkolem, aby žádost o poskytnutí informace a její vyřízení nasměroval na příslušnou „vnitroorganizační složku“.

Mimo státní orgány a orgány územní samosprávy předmětná právní úprava za tzv. povinné subjekty k poskytování informací ve stanoveném režimu označuje i další, od státních orgánů a orgánů územní samosprávy odlišné, subjekty, avšak jenom za podmínky, že jim bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy, a povinnost poskytovat informace se v takovém případě omezuje toliko na rozsah takového rozhodovací činnosti. Těmito dalšími povinnými subjekty budou dále zejména právnické, popř. i fyzické osoby, na které byl zákonem přenesen výkon státní správy (např. v některých věcech lékaři), jakož i orgány profesní samosprávy, pokud na základě zákona rozhodují o právech a povinnostech osob (komory), subjekty zřízené zákonem, pokud takto rozhodují

(např. Česká národní banka, nebo Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, apod.).

Takto provedené vymezení okruhu subjektů, povinných poskytovat příslušné informace, jež by bylo možné označit za pozitivní vymezení, je dále v zákoně zpřesněno ještě tzv. negativním vymezením okruhu subjektů, či jejich povinnosti poskytovat informace v režimu tohoto zákona, které je provedeno tak, že zákon se nevztahuje na postup povinných subjektů při poskytování informací, pokud je upraven zvláštními právními předpisy. Tím se zákon dostává do polohy obecného předpisu, který bude aplikován pouze v případě neexistence speciální právní úpravy postupu poskytování informací. Tento režim či vztah příslušných úprav je výrazem tzv. principu subsidiarity („podpírnosti“) zákona č. 106/1999 Sb. ve vztahu k dnes příslušným, či i do budoucna případným, speciálním úpravám.

O které zvláštní předpisy jde zákon č. 106/1999 Sb. taxativně neuvádí. Toliko příkladmo zmiňuje, že takovýmto zákonem je např. již výše zmíněný zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který má se zákonem č. 106/1999 Sb. některé shodné rysy, ale který na straně druhé obsahuje i mnohé odlišnosti. Nutno však uvést, že zdaleka v tomto směru nejde v našem právním řádu o jediný zákon, že přicházejí v úvahu i zákony jiné. Na úrovni všeobecné územní správy (obce, okresní úřady) jde dále např. i o zákon o archivnictví, a dále řada zákonů, které se poskytováním informací zabývají dílčím způsobem (např. správní řád). V praxi bude tedy třeba vždy postupovat tak, že na každém úseku veřejné správy bude nejprve nutné ve vždy příslušném speciálním zákoně ověřit, zda takováto příslušná speciální úprava pro předmětný úsek veřejné správy nemá svůj výslovný režim o poskytování informací. Pokud by takový režim příslušná speciální úprava měla, dostane přednost a bude se v daném okruhu či otázce postupovat výlučně podle tohoto speciálního režimu. Pokud však takovým režimem ta která úprava speciální úprava nedisponuje, potom se bude postupovat podle zákona č. 106/1999 Sb.

### 3. ZÁKLADNÍ POJMY ZÁKONA

Právní úprava dále zákonitě definuje i tzv. **základní pojmy**, s nimiž dále pracuje, a které mají svůj význam ve vymezeném pojetí právě jen pro předmětnou úpravu.

Z právního hlediska je v tomto směru klíčové vymezení žadatele o informaci. Tady zákon vychází z tzv. principu otevřenosti veřejné sféry, a proto má

právo na informace každá osoba, bez jakékoliv souvislosti s důvodem svého zájmu o danou informaci. V podmínkách územní samosprávy tak tedy vůbec nemusí jít o osobu (fyzickou, právní) spjatou s danou obcí, či v územně členěném statutárním městě s příslušným městským obvodem nebo městskou částí. V případě fyzické osoby tak nemusí jít o občana obce („občana městského obvodu“), a dokonce ani o občana České republiky, stejně jako v případě právnických osob nemusí jít o osobu se sídlem v obci, a dokonce ani o osobu se sídlem na území České republiky.

V dalších pojmech se vysvětluje, co se rozumí zveřejněnou informací a co doprovodnou informací, a mimo to to se také pojmově vymezuje jako zvláštní možnost přístupu k informacím dálkový přístup, a to jako přístup neomezeného počtu žadatelů pomocí telekomunikačního zařízení.

S ohledem na v zákoně návazně blíže upravené způsoby poskytování informací je z uvedených základních pojmů třeba blíže charakterizovat tzv. zveřejněnou informaci.<sup>3</sup> Tou se rozumí každá informace, která byla již publikována (tiskem, na jiném nosiči dat, na úřední desce) a je veřejně dostupná (např. cestou Internetu, ve veřejné knihovně, apod.).

### 4. ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ

Pokud jde o formy, resp. způsoby poskytování informací, zákon rozlišuje poskytování informací jejich zveřejňováním, a dále poskytování informací na základě žádosti.

Z povahy věci je zřejmé, že poskytování informací jejich zveřejňováním by se mělo vztahovat zejména na ty na informace, které mají obecnější význam, a které budou potřebné pro všechny, či většinu osob, které přijdou do kontaktu s předmětným orgánem. Naproti tomu poskytování informací na žádost umožňuje překrýt ty individuální a mnohdy značně specializované požadavky, které souvisí s individuální zájmovou orientací či motivací žadatele.

V případě tzv. **zveřejňování informací** však zákon nevolí jen obecné vymezení charakteru informací, které by se měly zveřejňovat, nýbrž ty z informací, které zákonodárce považuje za důležitější ke zveřejnění, demonstrativně vypočítává.

Zveřejňované mají být zásadně základní informace charakterizující postavení, poslání a organizační strukturu příslušných povinných subjektů, postup při vyřizování podání občanů, včetně základního přehledu právních předpisů, jimiž se povinný subjekt při výkonu své působnosti řídí, a dále předepsané základní informace o realizaci zákona o svo-

<sup>3</sup> Tady je třeba zdůraznit, že jde o vymezení daného pojmu výlučně pro potřeby zákona č. 105/1999 Sb.

bodě informací povinným subjektem.

Uvedené základní informace mají být zveřejňovány jednak v sídle a úřadovnách povinných subjektů na místech, která jsou veřejně přístupná (formou vývěsky, brožury a pod., včetně povinnosti umožnit pořízení jejich kopie), jednak způsobem umožňujícím dálkový přístup k nim (zejména prostřednictvím sítě Internet) – (tato povinnost neplatí pro povinné subjekty v postavení fyzických osob, jinak nastává dnem 1. ledna 2001, s výjimkou obcí, které nejsou městy, kde tato povinnost nastává dnem 1. ledna 2002). Vedle toho lze zveřejňovat základní informace i jiným vhodným způsobem, kterým nepochybně bude mimo jiné i zřízení informačního místa k bezprostřednímu ústnímu sdělování, resp. poskytování, těchto informací.

Specificky je zákonem také uložena povinnost subjektů, které vedou a spravují registry obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému přístupné, zveřejňovat tyto údaje v přehledné formě, způsobem, umožňujícím i dálkový přístup (tato povinnost nastává dnem 1. ledna 2002). V případě orgánů všeobecné územní správy (orgány obcí, okresní úřady) půjde např. o živnostenské rejstříky.

S ohledem na zmíněnou skutečnost, že zákon při výčtu informací určených výslovně k jejich zveřejnění volí demonstrativní přístup, platí, že příslušný povinný může subjekt obdobně zveřejnit či zveřejňovat další informace, pokud jejich zveřejnění není vyloučeno tímto, popř. jinými zákony. Současně připomeňme, že s ohledem na výše zmíněnou subsidiaritu popisované úpravy přirozeně nejsou dotčena právní řešení zveřejňování informací, s nimiž počítají zvláštní předpisy. To se na úrovni územní samosprávy týká např. vyhlášení nových obecně závazných vyhlášek obcí jejich předepsaným vyvěšením na úřední desce, apod.

S posláním a režimem zveřejňování informací souvisí i to, že podle platné právní úpravy může povinný subjekt při případné žádosti o poskytnutí již zveřejněné informace odkázat žadatele na její zveřejnění. Musí tak však učinit co nejdříve, nejpozději do sedmi dnů od požádání, přičemž toto „odkázání“ na zveřejněnou informaci musí současně obsahovat údaj o tom, kde lze zveřejněnou informaci vyhledat a jak ji lze získat. Taková žádost může mnohdy souviset s neinformovaností žadatele o tom, že požadovaná informace již byla zveřejněna, a takovéto řešení potom nepochybně může celou záležitost „poskytnutí informace“ zjednodušit a přirozeně i urychlit.

O poskytování informací odkazem na zveřejněnou informaci zákon nepožaduje pořizovat žádný záznam.

Zákon však na druhé straně počítá s tím, pro případ, že žadatel bude trvat na přímém poskytnutí již zveřejněné informace, musí mu ji povinný subjekt poskytnout individuálně. Tím je chráněn zejména okruh žadatelů, pro které je z nejrůznějších důvodů obtížné zajistit si přístup ke zveřejněné informaci.

Z povahy věci je zřejmé, že žádost i „odkaz“, jakož i „trvání“ žadatele na přímém poskytnutí již zveřejněné informace mohou být ústní i písemné, za obecných podmínek (o nichž bude řeč dále v textu) za nichž přichází v úvahu ústní či písemné podávání žádosti o informace, jak i jejich ústní či písemné vyřízení. Prohlášení žadatele, že trvá na přímém poskytnutí již zveřejněné informace se přitom považuje za novou žádost.

##### 5. VÝJIMKY A OMEZENÍ PŘI POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ

Dalším okruhem otázek, které jsou spjaty s právním režimem tzv. svobodného přístupu k informacím podle citovaného zákona, je režim výjimek, resp. omezení při poskytování informací. Tam, kde by z povahy věci tento režim výjimek či omezení přicházel v úvahu u tzv. zveřejňovaných informací, bude přirozeně platit také, nicméně díky právní úpravě jej „jazykově“ spojuje spíše toliko s poskytováním požadovaných informací, resp. s poskytováním informací, na základě žádosti.

Omezení práva na přístup k informacím má svůj ústavní právní základ, jak bylo již shora zmíněno, v Listině. Zákon potom tyto výjimky, resp. omezení blíže specifikuje.

Povinný subjekt neposkytne informace, které jsou utajovanou skutečností (k nimž nemá žadatel oprávněný přístup), souvisí s ochranou osobnosti a soukromí (leďa, že tak stanoví zvláštní zákon, nebo k tomu žijící dotčená osoba udělí předchozí písemný souhlas), jsou obchodním tajemstvím (s proložením v případě údajů o rozsahu a příjmech prostředků z veřejných rozpočtů a o nakládání s majetkem těchto subjektů), a dále informace, které jsou daňovým, zdravotně pojišťovacím a obdobným údajem, vypovídajícím o majetkových poměrech soukromých osob.

Omezit poskytnutí informace může povinný subjekt, při poskytování informací v popisovaném právním režimu (zák.č. 106/1999 Sb.) potom ještě v některých dalších, jmenovitě zákonem vypočtených případech či situacích. To platí zejména pro informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, nové informace, vzniklé při přípravě rozhodnutí, a to až do rozhodnutí předmětné věci. Dále nelze poskytnout informaci, uchovávanou povinným subjektem

z vůle osoby (pokud k vydání sama nedá souhlas), informace zveřejňované pravidelně ze zákona (např. v oblasti statistiky, kdy statistický úřad má informaci k dispozici již před stanoveným termínem zveřejnění, je však v zájmu rovného přístupu k ní poskytnout ji všem zájemcům v jednom okamžiku), jakož i informace, jejichž poskytnutí by bylo porušením ochrany duševního vlastnictví. Zákon dále výslovně omezuje i poskytování informací, které povinný subjekt získal od tzv. třetích osob v souvislosti s plněním svých úkolů na základě zvláštního zákona, a to takovým způsobem, že informace lze poskytnout jen v rozsahu, ve kterém přímo souvisejí s plněním jeho úkolu. Mimo to povinné subjekty nemohou poskytnout informace o probíhajícím trestním řízení, o rozhodovací činnosti soudů, o plnění úkolů zpravodajských služeb, a stejně tak ani o přípravě, průběhu a projednávání výsledků kontrol v orgánech Nejvyššího kontrolního úřadu. Tato v bezprostředně předcházející větě uvedená omezení souvisí s tím, že pro poskytování informací na předmětném úseku platí pravidla, stanovená v příslušných zvláštních zákonech. Současně je však třeba zdůraznit, že v úvahu přicházející obsah zvláštních zákonů bude mít svůj význam u většiny uvedených zákonných omezení při poskytování informací. V praxi bude třeba posuzovat všechny jednotlivé případy vždy individuálně, a k závěru, zda a v jakém rozsahu se zákonem č. 106/1999 Sb. uplatní či neuplatní, bude možné vždy dojít teprve na základě souběžného výkladu příslušných ustanovení v úvahu přicházejícího zvláštního zákona.<sup>4</sup>

Pro všechny uvedené výjimky, resp. omezení při poskytování informací přitom platí společné pravidlo o **podmínkách omezení poskytnutí** či poskytování požadovaných informací. Podle tohoto pravidla všude tam, kde je to možné, je třeba oddělit limitovanou informaci od její eventuální nevyločené části, a poskytnout alespoň tuto, existuje-li, selektovanou část informace. Současně je třeba poskytnout i příslušnou tzv. doprovodnou informaci. Právo odeprít informaci, nebo její část přitom (tam, kde to z povahy věci přichází v úvahu) trvá jen po tu dobu, po kterou trvá zákonný důvod odeprít poskytnutí požadované informace (s příp. ověřením, zda důvod odeprít trvá). V takových případech by doprovodná informace měla obsahovat i údaj o době, po kterou důvod odeprít trvá a kdy bude znovu přezkoumán. To koresponduje obecně uznatelnému požadavku, aby zákonná omezení přístupu k informacím byla vždy uplatněna jen v nezbytném rozsahu.

Protipólem výjimek a omezení při poskytování informací je **prolomení principu mlčenlivosti** zaměstnanců povinných subjektů tak, aby povinnost mlčenlivosti nebránila realizaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Zvolené zákonné řešení výslovně předpokládá, že umožnění přístupu k informacím, nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem, není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost, uložené zvláštními zákony.

Tím je provedena „generelní novelizace“ všech zákonů, ve kterých je zakotvena pro zaměstnance povinných subjektů povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, o kterých se dozvěděli v souvislosti s výkonem svého zaměstnání. Dosavadní ustanovení o povinnosti mlčenlivosti v těchto zákonech jsou dotčena v tom směru, že napříště za porušení povinnosti mlčenlivosti nebude považováno poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Není tedy ani třeba, aby byli příslušní zaměstnanci pro potřeby poskytování informací podle tohoto zákona zprošťováni povinností mlčenlivosti.

Bez takového, nebo jinak legislativně vyjádřeného obdobného, řešení by zákon o svobodném přístupu k informacím nemohl být z důvodů stanovené povinnosti mlčenlivosti v řadě případů vůbec aplikován, tj. informace podle něj by nemohly být poskytovány.

O které zvláštní předpisy, v nichž je stanovena takto prolamovaná povinnost mlčenlivosti, však zákon č. 106/1999 Sb. také (obdobně jako shora v souvislosti s tzv. subsidiaritou vlastní úpravy) taxativně neuvádí. Toliko příkladmo zmiňuje některé zákony, z nichž většina směřuje mimo sféru všeobecné územní správy, a ani v tomto případě zdaleka nejde o všechny takto v úvahu přicházející zákony. Na úrovni všeobecné územní správy (obce, okresní úřady) se toto týká zejména povinnosti mlčenlivosti zaměstnanců obcí, zařazených do obecních úřadů a zaměstnanců okresních úřadů, podle pravidel obsažených v zákoníku práce, zákoně o obecní policii, zákoně o zadávání veřejných zakázek, živnostenském zákoně, zákoně o státní správě ve vodním hospodářství a zákoně o státní kontrole. V praxi bude tedy třeba i v této souvislosti vždy postupovat tak, že v každém jednotlivém případě zvláštním zákonem předepsané povinnosti mlčenlivosti zaměstnanců veřejné správy bude nutno posoudit, zda půjde o poskytnutí informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., nebo v jiném speciálním režimu. Pokud půjde o režim zákona 106/1999 Sb., pak bude taková případ-

<sup>4</sup> V případě, že by byla poskytnuta informace tam, kde její poskytnutí bylo s ohledem na zvláštní zákon či zákony vyloučeno, potom by se jednalo o postup povinného subjektu v rozporu se zákonem, se všemi tomu odpovídajícími důsledky.

ná povinnost mlčenlivosti automaticky prolomena, půjde-li však o speciální informační režim, k prolomení povinnosti mlčenlivosti z titulu úpravy obsažené v zákoně č. 106/1999 Sb. potom nedojde.

## 6. ŽÁDOSTI O POSKYTNUTÍ INFORMACÍ A JEJICH VYŘÍZOVÁNÍ

Pro případy poskytování informací na základě žádosti zákonná úprava umožňuje jak **ústní, tak písemnou formu žádosti**. Zvolené formě žádosti přitom nepřímo odpovídá i způsob vyřízení žádosti o poskytnutí informace.

Žádosti podané, či uplatněné ústně (tj. i telefonicky) by měly být v první řadě, resp. fázi vyřizovány také ústně, a tedy neformálně. Tady může jít o celou řadu informací, které jsou vyřizovány zpravidla bezodkladně v běžném úředním styku. Pokud je žadatel s poskytnutím informace spokojen, znamenalo by formalizování postupu při vyřizování ústní žádosti (např. pořizování záznamu o poskytnutí informace) jen zbytečný nárůst administrativy.

Pokud by však žadatel nebyl s ústním vyřízením své (taktéž ústní) žádosti o poskytnutí informace spokojen, tzn. že by mu podle jeho názoru nebyla poskytnuta dostatečně, nebo mu nebyla příp. poskytnuta vůbec, bude možné, či nutné, přejít na písemnou formu. Žadatel podá svoji žádost písemně, v tomto smyslu ji bude třeba považovat za novou, resp. samostatnou, žádost, a tato se již dále bude (obdobně jako kterákoliv jiná přímo písemně podaná žádost) vyřizovat podle **pravidel pro vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace**.

Vyřizování písemně podaných žádostí o poskytnutí informace podléhá poměrně přísně formalizovanému postupu, pro který rovněž platí zásada písemnosti (na písemnou žádost se dle povahy požadavku zásadně odpovídá písemně).

Písemným podáním se rozumí i podání např. faxem nebo prostřednictvím elektronické pošty (naproti tomu za písemné podání nelze v těchto případech považovat ústní podání do protokolu). Zákon současně stanoví i poměrně detailní obsahové a formální náležitosti žádosti.

Pokud z podané žádosti nebude jednoznačně zřejmé, komu je žádost určena, a současně, kdo žádost podává (v případě podání elektronickou poštou navíc příslušná identifikace žadatele pro tento způsob podání), není reálné, aby povinný subjekt v dané věci jednal. Proto se zavádí právní domněnka, že taková žádost není podáním ve smyslu zákona, a připouští se věc odložit, a to bez dalšího.

Další důležitou náležitostí žádosti nutnou pro její bezproblémové vyřízení je přesné vymezení předmětu žádosti, tj. požadované informace. Zákon však v daném případě chrání žadatele před případným nesprávným postupem povinného subjektu tím, že povinný subjekt musí žadatele, ve lhůtě do 7 dnů od podání žádosti, vyzvat k doplnění žádosti. Teprve nedojde-li do 30 dnů k odstranění nesrovnalostí, povinný subjekt, s příslušným odůvodněním, rozhodne o odmítnutí žádosti.

Jiným případem vyřízení žádosti o poskytnutí informace bude odložení žádosti tehdy, kdy povinný subjekt nemá požadovanou informaci k dispozici, a to proto, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti (to z povahy věci zřejmě neplatí v územně členěném statutárním městě v důsledku dělby působnosti mezi úroveň města a úroveň jeho obvodů či částí – kde bude třeba žádost, je-li podána u „opačné“ organizační úrovně územně členěného města věc operativně „příslušné“ úrovni postoupit). V tomto případě je třeba žadatele o odložení žádosti vyzoomět, a to ve lhůtě do 3 dnů.

Pokud nenastane žádná z výše uvedených situací povinný subjekt poskytne informaci ve lhůtě nejpozději do 15 dnů od přijetí podání nebo od doplnění žádosti (tato lhůta se z důvodu snazšího zvládnutí náběhu na tento systém práce pro rok 2000 prodlužuje na dvojnásobek, tj. na 30 dnů, a pro rok 2001 o polovinu, tj. na 22 dnů), a to podle povahy požadavku písemně, popř. nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit kopii, nebo na paměťových médiích. Přitom se předpokládá, že 15-ti denní lhůta pro vyřízení žádosti bude u většiny poskytovaných informací postačující. Pokud by v jednotlivých případech nebylo možné žádost vyřídit v této lhůtě, zejména pro zvýšenou pracnost při vyhledání informace či pro obtížnější dostupnost informace, nebo potřebu součinnosti s jiným povinným subjektem, je ze zákona možné tuto lhůtu prodloužit až o 10 dní (tato lhůta se ze stejného důvodu jako v případě lhůty pro vyřízení žádosti o informaci pro rok 2000 prodlužuje na dvojnásobek, tj. na 20 dnů, a pro rok 2001 o polovinu, tj. na 15 dnů). Žadatele je přitom třeba skutečnosti prodloužení lhůty předem řádně informovat.

Závěr o tom, že bude informace poskytnuta nemá povahu rozhodnutí.<sup>5</sup>

Společným zákonným požadavkem pro všechny v úvahu přicházející a také výše popsané způsoby naložení se žádostí, resp. vyřízení žádosti o poskytnutí informace, je pořizovat záznam o postupu při poskytování informace, kde je třeba dbát nejen na

<sup>5</sup> Na tzv. pozitivní vyřizování, resp. vyřízení žádosti o informaci se tedy nevztahuje zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

přesnost a správnost věcné stránky, ale i na přesnost a správnost údajů o termínech a lhůtách u jednotlivých úkonů. Záznam o postupu při poskytování informace rovněž nemá povahu rozhodnutí.

## 7. ROZHODOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ A OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Rozhodnutí se v procesu vyřizování žádosti o poskytnutí informace vydává jen tehdy, kdy se žádosti, a to i jen z části nevyhoví. Mezi případy nevyhovění žádosti je třeba řadit i případ, kdy je žádost odmítnuta pro nedoplnění žádosti na výzvu v předepsané lhůtě, jakož i případ, kdy povinný subjekt ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace, a stejně ani nevydal odmítavé rozhodnutí. V těchto případech nečinnosti platí právní fikce, že bylo vydáno odmítavé rozhodnutí. Proti všem takto vnímaným rozhodnutím se lze odvolat.

Rozhodnutí se vždy vydává jménem povinného subjektu. V případě obcí jako povinných subjektů však zákon volí specifické řešení, v jehož smyslu rozhodnutí vydává obecní úřad (na úrovni městských obvodů nebo městských částí územně členěného statutárního města potom úřad městského obvodu nebo úřad městské části), resp. rozhodnutí je vydáváno s označením „obecní úřad“. Toto specifikum platí nejen pro rozhodnutí stran informací ve věcech přenesené působnosti obce (jak by svědčilo zvyklostem z obecního správního řízení), nýbrž i pro rozhodnutí stran informací ve věcech samostatné působnosti obce.

V řízení, v němž se vydává předmětné rozhodnutí, jakož i v řízení o odvolání podanému proti takovému rozhodnutí, se postupuje podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), s odchylkami stanovenými samotným zákonem č. 106/1999 Sb. Předepsáním zákonného procesního postupu jsou zaručena řádná procesní práva žadatele jako účastníka řízení ve věci poskytnutí informace.

Pokud jde o procesní odchylky, upravené zákonem č. 106/1999 Sb., na prvním místě je třeba poukázat na odlišně koncipované lhůty, a to zejména pro vydání rozhodnutí. Specificky jsou řešeny i náležitosti rozhodnutí, kde oproti režimu správního řádu je povinně předepisováno uvádění jednacího čísla (jež je v řízení dle správního řádu jen vžitou praxí), a naproti tomu se výslovně nepožaduje úřední razítko. Tady lze myslím naopak očekávat, že se vžije praxe rozhodnutí úředním razítkem opatřovat.

Specificky je dále řešena i pozice **odvolacích orgánů**. U povinných subjektů založených na vztahu nadřízenosti a podřízenosti bude odvolacím orgánem povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nad-

řízený tomu, který rozhodnutí vydal. To by v případě územní správy zřejmě mělo platit i pro případ rozhodnutí stran informací ve věcech přenesené působnosti obce, kde by odvolacím orgánem měl být okresní úřad. V případě územně členěných statutárních měst by odvolacím orgánem vůči rozhodnutí úřadu městského obvodu nebo městské části stran informací ve věcech přenesené působnosti potom měl být magistrát. Pokud by rozhodnutí o odmítnutí informace vydal okresní úřad, resp. magistrát města Brno, Ostravy či Plzně, odvolacím orgánem by bylo příslušné ministerstvo, popř. jiný příslušný ústřední správní úřad.

Pokud se rozhodnutí o odmítnutí žádosti vydané obcí bude týkat informace ve věcech samostatné působnosti obce, bude o odvolání proti němu rozhodovat obecní rada, pokud obecní zastupitelstvo nestanoví, že rozhoduje jiný orgán obce. S ohledem na postavení a poslání dalších orgánů obce lze dovodit, že tímto orgánem může být toliko starosta, který je jím ze zákona (v tomto případě zákona o obcích) přímo i všude tam, kde se nevolí obecní rada.

U ostatních povinných subjektů (tj. u těch, které nemají nadřízený orgán – např. Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka), je z praktického hlediska zákonem voleno řešení, podle něhož o odvolání rozhodovat ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

Z obecného režimu opravných prostředků je výslovně vyloučena obnova řízení, a dále přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

V souvislosti s možností uplatnění opravných prostředků je dále ještě třeba připomenout, že, i když tady nejde o odchylku od obecného režimu, zákon výslovně konstatuje možnost soudně žalobního přezkumu pravomocného rozhodnutí o odvolání.

## 8. HRAZENÍ NÁKLADŮ

Se specifiky režimu poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. souvisí i pravidla pro **hrazení nákladů**, spojených s vyhledáváním a poskytováním informací. Platná právní úprava je v tomto směru nastavena tak, že informace se zpřístupňují v zásadě bezplatně, a to logicky s ohledem na to, že realizace ústavně garantovaného práva na svobodný přístup k informacím nemůže být podmiňována úhradou ceny poskytnutí informace, protože by docházelo k znevýhodnění těch žadatelů, kteří za poskytnutí informace nemohou zaplatit a tím i k porušení ústavní garance.

Na druhé straně je však třeba za zcela oprávněné považovat to, aby povinný subjekt měl možnost (nikoliv povinnost) žádat úhradu nákladů spojených s vyhledáváním informací, pořízením kopií, opatře-



ním technických nosičů dat a s odesláním informace zadateli. To z toho důvodu, aby zvláště v případech zvýšeného zájmu o určitý druh informací, nebo jde-li o informace svým obsahem rozsáhlé, nebyl povinný subjekt neúměrně nákladově zatěžován. Povinný subjekt tak může nejen požadovat úhradu příslušných nákladů, ale dokonce může i samo vydání informace podmínit zaplacením úhrady nebo zálohy.<sup>6</sup> Stejně tak zákon povinnému subjektu ukládá, aby na žádost potvrdil předem žadateli předpokládanou výši úhrady nákladů.

### 9. POVINNOST ZPRACOVÁVAT TZV. VÝROČNÍ ZPRÁVU

Ze zřetelných otázek předmětné právní úpravy je třeba ještě zmínit, že právní režim svobodného přístupu k informacím, resp. poskytování informací, je v předmětné právní úpravě nastaven tak, aby současně fungovala zpětná vazba, resp. systém umožňující hodnocení či vyhodnocování činnosti příslušných orgánů při zabezpečování realizace tohoto ústavně zaručeného práva. K tomu slouží **výroční zpráva**, která má být každoročně zpracovávána a zveřejňována povinnými subjekty. Náležitosti zprávy jsou zákonem stanoveny výslovně. Údaje o počtu podaných žádostí a jejich vyřízení se mají týkat pouze žádostí podaných písemně, protože jen ty jsou povinně evidovány. Evidenci ústně vyřizovaných žádostí zákon nepožaduje, a to patrně proto, že takto podávané informace zpravidla mají operativní charakter, a jejich evidence by zřejmě znamenala pro povinné subjekty neúměrnou administrativní zátěž.

Výroční zpráva jako celek, jakož i samostatné poznatky shrnuté či zobecněné ve výroční zprávě, mají vedle své vlastní informační funkce pro veřejnost význam i pro samotný povinný subjekt, a v neposlední řadě mohou být i inspirativní pro případnou potřebu legislativních dopřesnění dané úpravy.

### 10. BLIŽŠÍ ÚPRAVA SOUČINNOSTI ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY S OBCEMI NA PŘEDMĚTNÉM ÚSEKU

Zcela závěrečnou poznámku této části textu je třeba věnovat tomu, že vláda v mezidobí přijala,

v souladu s výslovným zákonným zmocněním nařízení, publikované pod č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností podle zákona č. 106/1999 Sb.

Podle této úpravy je příslušný orgán státní správy, na který se obec obrátí se žádostí o součinnost ve svou povahou společných či souvisejících záležitostech, povinen takovou součinnost ve vymezeném rozsahu a lhůtách poskytnout.

Navíc je takový orgán státní správy povinen obci poskytnout i příslušnou metodickou pomoc.

Mimo to úprava obsažená v předmětném nařízení vlády výslovně uložila orgánům státní správy, prostřednictvím okresních úřadů, bez dalšího vydat nejpozději do 28. února 2000 obce četnými informacemi o svých činnostech (a s nimi souvisejících údajích), navazujících na činnost obcí, a to v písemné formě, nebo pokud by to bylo možné, tzv. dálkovým zpřístupněním.

### POZNÁMKA NA ZÁVĚR

Cílem tohoto, svou povahou ryze informativního, příspěvku bylo podat toliko uspořádaný nástin základních právních otázek, spjatých s poskytováním informací orgány územní správy v režimu zákona č. 106/1999 Sb., jež by mohl napomoci pohořelější orientaci v předmětné úpravě, vyvolal diskusi a případně vedl i k objasnění některých výkladových nejasností.

Současně je třeba poznamenat, že diskuse nad předmětným zákonem, včetně postupného vyhodnocování zkušeností z jeho uplatňování, patrně dříve nebo později povede i k jeho novelizaci. Z nejzřejmějších předvídatelných důvodů v tomto směru přinejmenším jsou některé (a to koncepčně dost významné a na první pohled ne zcela odůvodněné) rozdíly této úpravy od úpravy obsažené ve shora zmíněném zákoně č. 123/1998 Sb., a dále skutečnost, že zákon č. 106/1999 Sb. neobsahuje, na rozdíl od obcí, výslovná procedurální specifika ve vztahu ke krajům. Při takovýchto novelizačních příležitostech by potom přirozeně současně přicházela v úvahu i případná další zpřesnění zákonné úpravy, jež by se postupně vyjevila jako žádoucí.

<sup>6</sup> Sazebník úhrad za poskytování informací přitom patří, podle ust. § 5 odst. 1 písm. f) zák. č. 106/1999 Sb., k tzv. povinně zveřejňovaným informacím.