

## **Právo na informace – ke dvěma aktuálním problémům spojeným s § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím**

*Petr Kolman – odborný asistent na PF MU, Brno*

### **Úvod**

Právo na informace z hlediska systematiky ústavního pořádku řadíme v ČR mezi práva politického charakteru zaručená Listinou základních práv a svobod. Politická práva jsou neodmyslitelně spjata s aktivitou člověka při správě věcí veřejných ve státě. Do ústav se tato politická práva začala prosazovat již od dob Velké francouzské revoluce a možno je vystopovat už v Prohlášení práv člověka a občana vydaném koncem 18. století.

Přední ústavně-právní teoretik J. Filip k tomu píše: Širší pojetí politických práv pod nimi nechápe jen účast na správě veřejných záležitostí formou hlasování nebo výkonem nějaké funkce nebo úřadu, nýbrž sem řadí i to, co se někdy označuje za politická svoboda. To je např. svoboda projevu, právo na informace, svoboda sdružování, shromažďování.<sup>1</sup>

Právo na informace je právem specifické povahy. Jeho zvláštnost tkví v tom, že je právem jako takovým (tedy samo o sobě) a zároveň je třeba ho chápat jako most k uskutečnění práv dalších. Zároveň také právo na informace naopak může stát v cestě k realizaci jiných práv – z pohledu níže řešené problematiky např. práva na ochranu soukromí.<sup>2</sup>

Pokud jsem se zmínil o významu *práva na informace* jako mostu či prostředku k právům dalším, zaručených v našem ústavním pořádku, dokládám toto tvrzení kupříkladu skutečností, že právo na informace je nezbytné pro efektivní realizaci práva shromažďovacího (zaručené v článku 19 Listiny) nebo práva petičního (článek 18 Listiny) taktéž je přirozeným předpokladem pro výkon práva sdružovacího (čl. 20 Listiny).

Podtrhněme že právo na informace je právem ústavním, té nejvyšší právní síly.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen InfZ.) mj stanoví, že do 15 kalendářních dnů<sup>3</sup> od poskytnutí informací na žádost musí každý povinný subjekt tyto informace zveřejnit způsobem umožňující dálkový přístup – publikace erga omnes. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.<sup>4</sup> Zde InfZ správně pamatoval na zásadu procesní ekonomie a hospodárnosti. Nesouhlasím s názorem uvedeným in *Furek, A., Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář, 2 vyd. Praha: Linde 2012 s.265* – a conto

---

<sup>1</sup> Cit. Filip J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Masarykova univerzita Brno, 1997, str.93

<sup>2</sup> Viz blíže např. Kolman, P.: Právo na informace, Masarykova univerzita, 2010 nebo Furek, A., Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář, 2 vyd. Praha: Linde 2012 s.263

<sup>3</sup> Jedná se zde o pořádkovou lhůtu.

<sup>4</sup> Viz § 5 odst. 3 InfZ

faktu že, to co je možné pokládat za mimořádně rozsáhlou informaci ve smyslu výše uvedeného, je do značné míry relativní a souvisí též s charakterem povinného subjektu – resp. jeho praktických technických možností zpřístupňovat elektronicky poskytnuté informace prostřednictvím jeho webových stránek. Oporu v pozitivně-právní úpravě pro toto rozlišování nenalezneme.

Nutno si uvědomit, že množina povinných subjektů je sice velice různorodá – od ministerstev nebo hlavního města Prahy až po obce s několika desítkami obyvatel – nicméně de lege lata je InfZ nastaven v ustanovení § 5 odst.3 InfZ pro všechny povinné subjekty stejně. Čímž nepopíráme, že de lege ferenda by k určitému rozvrstvení povinností, při zohlednění velikosti a charakteru povinných subjektů v tomto ohledu mohlo dojít a bylo by patrně žádoucí.

Cui bono? Smyslem ustanovení § 5 odst. 3 InfZ. je mj. posílení veřejné kontroly, zda povinné subjekty řádně plní své povinnosti plynoucí z InfZ a dále pak, aby se žadatelé nadbytečně opakovaně nedotazovali na informace, které již byly řádně poskytnuty.<sup>5</sup>

### **Aktuální problémy s § 5 odst. 3 InfZ – problém první**

První problém - je nutné takto publikovat i ústně podané informace ?<sup>6</sup> Jak známo, žádost o poskytnutí informace lze ex lege podat ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Není-li žadatel na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.<sup>7</sup> Striktně gramatickým výkladem předmětného ustanovení § 5 odst. 3 InfZ dojdeme k závěru, že i výsledky plynoucí z ústní formy žádosti o informace nutno publikovat v režimu § 5 odst. 3 InfZ. Ústní informace je z povahy věci přirozeně odlišnou od elektronické informace, takže postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující její obsah. Nicméně i toto „omezené“ zveřejnění by pro většinu povinných subjektů bylo velice obtížné, nevhodné a někdy takřka nerealizovatelné. A jak je známo autorovi tohoto textu, v praxi se tak ani majoritně neděje. InfZ naštěstí s touto hypotézou rozumně nespojuje žádnou sankci, takže se zmíněné porušování zákona mlčky a racionálně toleruje.

Je sice pravda, že ustanovení § 13 odst. 3 InfZ vyjmenovává určitá ustanovení, které se ústních žádostí nedotýkají, nicméně předmětné ustanovení § 5 odst. 3 InfZ tam „žel“, autoritativně pozitivně-právně zmíněno není.

Myslím, že se zde jedná o evidentní chybu (resp. nedotaženost) z dílny zákonodárce, přičemž zde (ani on sám) s největší pravděpodobností nechtěl uzákonit následné zveřejňování ústně poskytnutých informací.

Teleologickým výkladem taktéž dojdeme k nesmyslnosti aplikace § 5 odst.3 na žádosti učiněné v ústní formě.

Řešení de lege ferenda se logicky nabízí : Novelizovat ustanovení § 13 odst. 3 InfZ – tedy rozšířit seznam ustanovení dopadajících jen na písemné žádosti i o citované ustanovení § 5

---

<sup>5</sup> Vím v druhé části odůvodnění je má představa do jisté míry naivní, zejména při znalosti některých „žadatelů“.

<sup>6</sup> S tímto dotazem se autor článku setkal, jak ve výuce na PF MU, tak i v rámci školení pro úředníky veřejné správy.

<sup>7</sup> Viz § 13 odst.1 InfZ

odst. 3 InfZ. Např. nový text zákona : Ustanovení § 5 odst. 3 , § 14 až 16a a § 18 platí pouze pro žádosti podané písemně.<sup>8</sup>

### **Aktuální problémy s § 5 odst. 3 InfZ – problém druhý**

K druhému (závažnějšímu) problému – v posledním čase je stále více populární a důležitá problematika poskytování informací o platech a odměnách<sup>9</sup> pracovníků ve veřejné správě. Připomeňme především zásadní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 57/2010 – 79 ze dne 27. 5. 2011, které odstartovalo (resp. zesílilo) velice širokou diskuzi na toto téma.<sup>10</sup> Zmíněná problematika se promítla i do vnímání citovaného ustanovení § 5 odst.3 InfZ. Známy a vlivný komentář k InfZ z pera autorů Adama Furka a Lukáše Rothanzla<sup>11</sup> (resp. jeho druhé vydání z roku 2012 ) přinesl do této věci interpretační munici se kterou se ztotožnila sice řada pracovníků ve veřejné správě, nicméně autor tohoto článku se k ní staví kriticky, čímž není dotčeno, že jinak pokládá zmíněné komentářové literární dílo za velice kvalitní a zasluhující si čtenářskou pozornost. Citovaní autoři v souvislosti s problematikou poskytování platů zaměstnanců ve veřejné správě mj. konstatují, že při poskytnutí informace týkající se konkrétní fyzické osoby, jejíž zveřejnění by mohlo vést prima facie<sup>12</sup> k podstatnému zásahu do některého ústavního práva (zde např. právo na ochranu majetku a soukromí) je možné s odkazem na převahu tohoto ústavního práva nad právem na informace od postupu podle ustanovení § 5 odst. 3 InfZ upustit nebo resp. (zde autoři argumentaci zmírňují) zveřejnit pouze doprovodnou informaci, která by pouze v obecné rovině popsala poskytnuté informace.<sup>13</sup>

Mám za to, že v pozitivně-právní úpravě nenalezneme pro toto polovičaté řešení žádnou relevantní oporu. InfZ žádné půl-poskytnutí ( myšleno s eliminací § 5 odst.3 InfZ ) nezná a k tomu dodávám , že je to tak správně .

Nicméně ani v právně-teoretické rovině, nevidím racionální důvod pro naznačené řešení – na půl cesty. Pakliže je informace poskytnutelná jednomu žadateli, kterým může být ex lege kdokoliv<sup>14</sup>, o co lze opřít nenaplnění ustanovení § 5 odst. 3 InfZ ? Zastávám silný názor, že každá informace je buď poskytnutelná či nikoliv, ale nikdy není poskytnutelná jen „někomu“ – nedodržení ustanovení § 5 odst. 3 je vlastně bráněním ostatním vědět, zeslabování ústavního práva na informace o nakládání s veřejnými financemi. <sup>15</sup> je třeba si uvědomit a neustále opakovat, že platy a odměny pracovníků ve veřejné správě pocházejí z veřejných peněz, a je tedy zcela legitimní pokud tyto údaje spadají pod veřejnou kontrolu, a bez relevantních informací, tato kontrola nemůže být plnohodnotně realizována.

<sup>8</sup> Netrvrdíme, že by množinu nebylo případně vhodné i o další §§ InfZ nicméně tuto otázku v předloženém textu z důvodu časopisecké úspornosti neřešíme.

<sup>9</sup> Mimořádnost odměny je podle nové judikatury sama o sobě důvodem pro poskytnutí informace. Viz. klíčový rozsudek v cause odměny učitelek mateřské školy v obci Psáry - Peroutka vs. Rada obce Psáry 4 As 40/2010 - 60

<sup>10</sup> V návaznosti na citovaný judikát vyjádřil své stanovisko i Úřad pro ochranu osobních údajů , který podrobil rozhodnutí NSS na české poměry relativně ostré kritice. Především NSS vytýkal , že odmítl aplikovat tzv. test proporcionality.

<sup>11</sup> Furek, A. , Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář, 2 vyd. Praha: Linde 2012

<sup>12</sup> Na první pohled

<sup>13</sup> Zkrácená citace Furek, A. , Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář, 2 vyd. Praha: Linde 2012 s.263

<sup>14</sup> I třeba cizinec nebo nezletilý žadatel

<sup>15</sup> Zde se nabízí přísloví – že nejde být těhotný jen napůl.

Nota bene ani nelze nikoho legálně zavázat, že nesmí dál poskytnout či poskytovat informace, které řádně nabyl v režimu zákona č.106/1999 Sb.

Jinak samo právo na informace je právem té nejvyšší síly, tedy právem ústavním, takže k jeho omezení by mělo docházet spíše méně často (resp. ojediněle), ale pokud k němu již výjimečně dojde, tak by se mělo jednat z povahy věci o natolik závažné důvody, které znemožňují poskytnutí informace erga omnes!

Jak jsme uvedli již výše, smyslem ustanovení § 5 odst. 3 je mj. posílení veřejné kontroly, zda povinné subjekty řádně plní své povinnosti plynoucí z InfZ. Proč má být zrovna v oblasti informací o platech a odměnách pracovníků veřejné správy (ale samozřejmě nejen tam) oslabena? Cui bono?

Citované polovičaté řešení je pro autora tohoto textu nepřijatelné jak v rovině pozitivně-právní tak i právně-teoretické.

## **Závěr**

Netvrdíme, že ustanovení § 5 odst. 3 InfZ. v sobě neobsahuje další problémy, nicméně při vědomí osudu Buridanova osla, jsem vybral jen dva nejpalčivější problémy na tomto úseku.

Pozornější čtenář si povšiml, že u prvního problému se autor staví proti pozitivně-právní úpravě, zde, alespoň podle jeho názoru, špatně legislativně-technicky vystavené. Byť obecně jako učitel správního práva je proti porušování právních předpisů, v tomto případě se mu toto „porušování“ jeví v souladu s teleologickým a systematickým výkladem InfZ, tedy jako správné a z pohledu procesní hospodárnosti jako akceptovatelné. Naopak u druhého problému se autor staví proti interpretacím překračujícím pozitivně-právní úpravu svobodného přístupu k informacím. Snad tato určitá názorová nejednota nebude čtenáři chápána jako účelová.

Je patrné, že problémy nutno chápat v jejich kontextech a uvažovat o něco dále a zejména komplexněji, proto i výše načrtnutá dichotomie má v právní publicistice snad své místo. Smyslem výše předloženého diskuzního textu bylo posílení vědomí citlivého rozlišování problémů spojených s ustanovením § 5 odst.3 InfZ i s ústavním právem na informace jako takovým.

De lege ferenda se stavím proti snahám o celkové zrušení § 5 odst.3 InfZ, které se již objevily v rámci legislativního procesu (prozatím v rámci jeho počátečních fází), naopak pleduji za novelizaci ustanovení § 13 odst. 3 InfZ – tedy rozšířit seznam ustanovení dopadajících jen na písemné žádosti i o opakovaně v článku citovaný § 5 odst. 3 InfZ. K druhému závažnému problému – umožnit jakési správní uvážení sui generis dovolující anti-aplikaci ustanovení § 5 odst.3 z důvodu ochrany ústavních práv - se stavím kriticky. Jak bylo uvedeno výše, autor ji pokládá za nepřijatelnou, jak v rovině pozitivně-právní tak i právně-teoretické. A ve svých důsledcích omezující ústavní právo na informace.

